Ist ein preußisches Landesgesetz, welches die zwangsweise Vereinigung von Gemeinden aller Art, selbst großen Städten, gegen den erklärten Willen ihrer Einwohner mit anderen Gemeinden vorsieht, verfassungswidrig?

Innaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Rechts- u. Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität in Marburg

vorgelegt von

Julius Secherling
Gerichtsreferendar aus Hagen i. W.
Lützowstraße 32

1933

Gedruckt bei C. Hinnerwisch, Hagen.

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 15. November 1932.

Berichterstatter: Reichsminister a. D. Professor D Dr. Bredt in Marburg a. d. L.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 3. Bearb., 10. Aufl. Berlin 1929.

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reichs, 3. Aufl., Berlin und Leipzig 1927.

v. Bitter: Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 3. Aufl., 2. Bd. Berlin und Leipzig 1928.

Brauweiler: Selbstverwaltung in Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. 2. Bd. Berlin 1930.

v. Brauchitzsch: Verwaltungsgesetze für Preußen. Bd. 7. 19. Aufl. Berlin 1930.

Blodig: Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Wien-Leipzig 1894.

v. Blume: Ueber deutsche Selbstverwaltung, Tübing. Rektoratsrede, 1917 Tübingen.

Bornhak: Preußisches Staatsrecht. Bd. 2. 1899.

Brockhausen: Vereinigung und Trennung von Gemeinden. Wien 1893.

Bühler: Die subjektiv öffentlichen Rechte. Berlin - Stuttgart-Leipzig 1914.

Bühler: Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen. Reichs- und preuß. Verwaltungsblatt 1929. Bd. 50.

Dominikus: Ueber die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes. RuPr.Verw.Bl. 1929. Bd. 50.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928.

Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. Berlin 1931.

Gluth: Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. 1887.

Giese-Volkmann: Die preußische Verfassung vom 30. 11. 1920. Berlin 1926.

Gierke v.: Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. 1. 1868.

v. Gerber: Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 1869.

Gneist: Geschichte und Gestalt der heutigen Kommunalverfassung und des Selfgouvernments. Bd. 2.

Gneist: Die preußische Kreisordnung von 1870.

Glum: Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden nach Art. 127 RV. Archöff.Recht. NF. 17. 1929.

Graf Hardenberg: Die Rechtsgültigkeit der gesetzlichen Vorschriften über die Neuregelung des Eingemeindungsrechts in Preußen. Zeitschr. f. Kommunalwirtschaft. 18. Jg. 1928.

Haenel: Deutsches Staatsrecht. 1892.

Hatschek: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Leipzig 1898.

Hatschek: „Selbstverwaltung" in Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 5. u. 6. Aufl. Leipzig-Erlangen. 1927.

Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechts. Berlin 1927.

Hensel: Deutsches Kommunalrecht. Breslau 1928.

Huber: Die Verfassung des Freistaates Preußen. Mannheim-Berlin-Leipzig 1921.

Hue de Grais-Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 25. Aufl. Berlin 1930.

Jellinek: Georg, „System der subjektiven öffentlichen Rechte". 2. Aufl. Tübingen 1905.

Kitz: Ist die Umwandlung einer Selbstverwaltungsangelegenheit in eine

staatliche Auftragsangelegenheit durch preußisches Gesetz mit der Verfassung vereinbar? Pr.V.Bl. 1924. Bd. 45.
Karner: Die Veränderung von Gemeindebezirken durch Einverleibung. Blätter für administrative Praxis. Bd. 57. S. 145 ff.
Kuntze: Der Gesamtakt, ein neuer Rechtsbegriff. Festgabe der Leipz. Juristenfakultät. Leipzig 1892.
Landsberg: Eingemeindungsfragen, Schriften des Verbandes deutscher Städtestatistiker. Heft 2. 1912. S. 3 ff.
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. 3 Bände. Tübingen.
Lassar: Reichsverfassung und örtliche Selbstverwaltung. RuPr.V.Bl. 1929. Bd. 50.
Leidig: Preußisches Stadtrecht. 1891.
Loening: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1894.
Leibholtz: Die Gleichheit vor dem Gesetz. ArchöR. NF. 12.
Maull: Die Kreis- und Provinzialordnungen Preußens. Berlin 1928.
O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. München und Leipzig 1924. S. 360.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. Leipzig 1919.
Mosheim: Ueber die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes. RuPr.V.Bl. 1929. Bd. 50.
Neukamp: Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne. ArchöR. Bd. 4.
Neuwiem: Die kommunalen Zweckverbände in Preußen. Liegnitz 1919.
Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. 2. Bd. Berlin 1930.
Preuß: Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Handb. d. Politik. Bd. 1. 3. Aufl. Berlin u. Leipzig 1920.
Preuß: „Selbstverwaltung" in Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. III. 1924.
Preuß: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1889.
Preuß: Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.
Schaumann: Das Rechtsinstitut der Eingemeindungsverträge. Diss. Leipzig 1926. S. 23.
Schellen: Die Rechtsgültigkeit der neuen preußischen Eingemeindungsbestimmungen. Zeitschr. f. Kommunalwirtschaft. 18. Jg. 1928.
Sarwey: Allgemeines Verwaltungsrecht. 1884.
Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.
Schmidt-Ernsthausen: Das Rheinisch-westfälische Eingemeindungsgesetz. RuPr.V.Bl. 1929. Bd. 50.
Schmitt: Verfassungslehre. München und Leipzig 1928.
Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen. 2. Aufl. Mannheim-Berlin-Leipzig 1928.
Stier-Somlo: Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts. ArchöR. NF. 17. 1929.
Stier-Somlo: Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der Selbstverwaltung. ArchöR. NF. Bd. 19.
Tatarin-Tarnheyden: Grundlegende Betrachtungen zur Flaggenfrage. ArchöR. NF. 13.
Thoma: Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze in Nipperdey. Grundrechte. Bd. I.
Triepel: Goldbilanzwährung und Vorzugsaktien. 1924.
Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. Bd. 336 u. 328.
Vogels: Die preußische Verfassung. 2. Aufl. Berlin 1927.
Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preußen. 2. Aufl. Berlin 1928.
Wittmayer: Die Weimarer Verfassung. Tübingen 1922.

Inhaltsübersicht.

Seite

I. Abschnitt:

Die wirtschaftlichen, kommunal- und staatspolitischen Gründe für Zwangseingemeindungen . . . 7

II. Abschnitt:

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 RV. . . . 10
a) im besonderen Schrifttum 10
b) in der Rechtsprechung 13
c) im sonstigen Schrifttum 14
d) Die Rechtsnatur des Eingemeindungsaktes . . 16
1. Die Theorie des Gesamtaktes . . . 16
2. Die Theorie des Staatshoheitsaktes . . 17
3. Die Lehre von der Eingemeindung als Selbstverwaltungsangelegenheit 18

III. Abschnitt:

Grundrecht oder institutionelle Garantie . . . 20

IV. Abschnitt:

Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung . . . 22
a) Der politische Begriff der Selbstverwaltung . 23
b) Der juristische Begriff der Selbstverwaltung . 25
c) Gebietsabgrenzung und Aufgabenkreis . . 29
d) Natur der Aufgaben 30
e) Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung . 31
f) Wesensmerkmale der kommunalen Selbstverwaltung 31

V. Abschnitt:

Die Entstehungsgeschichte des Art. 127 RV. . . 32

VI. Abschnitt:

Die Bedeutung des Art. 127 RV. als Grundrecht . . 36

VII. Abschnitt:

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 70 Preuß. Verfassung . . 39

VIII. Abschnitt:

Zwangseingemeindungen und Art. 109 RV. . . . 43

IX. Abschnitt:

Das Eingemeindungsrecht nach dem preußischen Gesetz von 1927 46

X. Abschnitt:

Eingliederung und Zusammenschluß 54

XI. Abschnitt:

Schlußbemerkungen 55

I. Abschnitt.

Die wirtschaftlichen, kommunal- und staatspolitischen Gründe für Zwangseingemeindungen.

Die schon in der Vorkriegszeit begonnene rasche Industrialisierung weiter Gebiete des Deutschen Reiches, die in der Kriegs- und Nachkriegszeit kaum zum Stillstand gekommen ist, die damit im Zusammenhang stehende übermäßig starke Bevölkerungszunahme der Industriezentren haben zur Folge gehabt, daß sich bei vielen Städten und Gemeinden der rechtliche Begriff des Gemeindebezirks mit dem wirtschaftlichen nicht mehr deckt. Unter dem ersteren ist zu verstehen die Gemeinde als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft, unter dem letzteren die Stellung der Gemeinde als Wirtschaftszentrale eines bestimmten Umkreises.[1])

Die Industrie erlangte eine weit über den rechtlichen Gemeindebezirk hinausgehende Bedeutung, sie hielt sich in ihrem Ausdehnungsbedürfnis nicht an die Gemeindegrenzen gebunden und siedelte sich da an, wo sie die größten wirtschaftlichen Vorteile fand. Hierdurch bildete sich an vielen Stellen der Zustand heraus, daß die industriellen Anlagen in der einen Gemeinde domizilierten, während die Nachbargemeinde in der Hauptsache als Wohnsitzgemeinde für Industriearbeiter in Frage kam. Auf finanziellem Gebiet hatte dies zur Folge, daß der Belegenheitsgemeinde der industriellen Anlagen die steuerlichen Vorteile aus der Industrialisierung zugute kamen, während die Arbeiterwohnsitzgemeinde die progressiv wachsenden Lasten auf den Gebieten der Wohlfahrtspflege, des Schulwesens und der Gesundheitsfürsorge zu tragen hatten. Das Steigen der Preise für Grund und Boden in den industrialisierten Gemeinden führte zu einer Steigerung der Wohnungsmieten und bewirkte eine rasche Besiedlung der Vorortsgemeinden mit industrieellen Arbeitern. Steuerlich standen diese reinen Arbeiterdörfer auf sehr schwachen Füßen.

Auch das rasche Ineinanderwachsen von Städten und Gemeinden, wie es in den industrialisierten Gemeindegebieten zu beobachten gewesen ist, stellte an die wirtschaftliche Verwaltung (im Gegensatz zur obrigkeitlichen) Anforderungen auf dem Gebiete der Fluchtlinienfestsetzung, des Straßen- und Wegebaues, der

---

[1]) O. Landsberg, Eingemeindungsfragen (Schriften des Verbandes deutscher Städtestatistiker Heft 2, 1912, S. 3 ff.). Beide Begriffe sind daselbst genau erläutert.

Straßenbeleuchtung, der Veterinärpolizei, des Wohnungswesens, der Armen- und Jugendfürsorge, des Bestattungswesens, der Pflege von Kunst und Wissenschaft, die erheblich über den rechtlichen Gemeindebegriff hinausgingen und nur von leistungsfähigen, den wirtschaftlichen Gebieten möglichst angepaßten Gebietskörperschaften gelöst werden konnten.

Während vor der Staatsumwälzung eine Anpassung der Gebietskörperschaften an die Wirtschaftsgebiete sich meist durch Eingemeindungen im gegenseitigen Einverständnis vollzog, wobei das formelle Verfahren sich nach den Bestimmungen der Städte-, Kreis- und Landgemeindeordnungen der einzelnen Provinzen und Länder vollzog, sind in der Nachkriegszeit fast alle Eingemeindungen, wenigstens die größeren Stils, als Zwangseingemeindungen durchgeführt worden.

Der Grund liegt in der Hauptsache in der völlig veränderten Wirtschaftslage beim Reich, Ländern und Gemeinden infolge des Krieges und der Inflation.

Schon 1918 war die deutsche Wirtschaft völlig erschöpft. Die zurückströmenden arbeits- und wohnungslosen Menschenmassen, die schwierige Umstellung von Landwirtschaft, Industrie und Handel auf die Friedensbedürfnisse, die Abgeschlossenheit von der Weltwirtschaft und das Versailler Diktat gaben unserer wirtschaftlichen Lage das Gepräge.

Die ungeheuren Reparationsverpflichtungen und die nur zentral zu bekämpfende wirtschaftliche Not im Innern machte die Vereinigung aller steuerlichen Gesetzgebungskompetenz auf das Reich erforderlich mit dem Ziele, die einträglichsten Steuern, insbesondere die Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuern, ganz an sich zu ziehen. Daher gab Art. 8 der Weimarer Reichsverfassung im Einklang mit der herrschenden unitaristischen Tendenz dem Reich „die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden", und Art. 11 bestimmte, daß das Reich auch für solche Abgaben, an deren Erträgen es nicht beteiligt ist, Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart in gewissen Bedarfsfällen aufstellen darf. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden wurde hierdurch die erträglichste Steuerquelle, das freie Zuschlagsrecht zur staatlichen Einkommensteuer, genommen. Die an die Stelle dieser Steuerquelle getretenen Steuerüberweisungen aus der Einkommen- und Körperschafts- sowie Umsatzsteuer stellen bei weitem keinen Ausgleich dar.

Das Reich war aber weiterhin gezwungen, den durch die Fortnahme des Zuschlagsrechts finanziell geschwächten, aber auch sonst in ihrer Finanzgebahrung reichs- und landesgesetzlich gebundenen Gemeinden neben einer Fülle von Auftragsangelegenheiten zahlreiche Selbstverwaltungsaufgaben zuzuteilen und deren Durchführung einheitlich zu regeln.

Wenngleich das Landessteuergesetz[2]) vom 30. 3. 1920 bzw. die Abänderung dieses Gesetzes in der Fassung vom 23. 6. 1923[3]) bestimmte, daß bei der Zuweisung neuer Aufgaben an Länder und Gemeinden die Beteiligung des Reiches an den Kosten gesetzlich geregelt werden konnte und das Finanzausgleichsgesetz von 1923 noch weiterging und bestimmte,[4]) daß eine Zuweisung nur erfolgen dürfe, wenn das Reich gleichzeitig für Bereitstellung der erforderlichen Mittel Sorge trage, so ist in dieser Richtung viel gefehlt worden. Die Gemeinden sind anerkanntermaßen die Leidtragenden gewesen. Daß sie durch die Doppelbelastung — Fortnahme der Hauptsteuerquelle und Aufbürdung neuer Aufgaben — fast zum Erliegen gekommen und zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf einmalige oder laufende Finanzhilfe vom Reich und Land angewiesen sind, konnte nicht ausbleiben. Not kennt kein Gebot; die Richtigkeit dieses Zitates aus der Rede des früheren Reichskanzlers von Bethmann-Holweg im Reichstage im August 1914 mußten Gemeinden und Gemeindeverbände in vollster Bedeutung kennen lernen.

Die Weltwirtschaftskrise und die fortschreitende Erwerbslosigkeit breiter Schichten der Bevölkerung nötigten das Reich immer wieder von neuem, sowohl den Ländern als auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden weitere Lasten namentlich auf dem Gebiete der Kriegsfolgenfürsorge und der Wohlfahrtspflege aufzubürden, ohne ihnen die für die Durchführung notwendigen Mittel auch nur in bescheidenem Umfange bereitstellen zu können. Die Länder wälzten ihrerseits die Lasten wiederum nach unten ab. Wollten die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht völlig erliegen, so erübrigten neben der Durchführung strengster Sparmaßnahmen nur eine Stärkung der eigenen Position durch Anpassung der Gebietskörperschaften an das wirtschaftliche Interessengebiet durch Eingemeindungen. Reich und Land unterstützten diese Ausdehnungsbestrebungen, da beide nur Interesse an der Erhaltung solcher Gemeinden und Gemeindeverbänden hatten, die trotz der ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnisse die Gewähr für die Erfüllung aller aus der Notlage des Reichs geborenen Aufgaben boten.

Hierdurch erhielten die Eingemeindungen, neben der kommunalpolitischen, eine nicht unerhebliche staatspolitische Bedeutung und gingen auch in der Ausdehnung ganz erheblich über die vorkriegszeitlichen Eingemeindungen hinaus. Von der Eingemeindung auf Grund des Gesetzes vom 27. 7. 1929 wurden allein 11 Landkreise, 26 Aemter mit 41 Gemeinden und 12 kreisangehörige Städte betroffen.[5]) Sie bildete schon einen Teil der bevorstehenden Verwaltungsreform und muß als solche gewertet werden.

---

[2]) RGBl. S. 402 § 52.
[3]) RGBl. S. 483.
[4]) RGBl. S. 494, § 59 dieses Gesetzes v. 23. 6. 1923.
[5]) Schmidt-Ernsthausen, Das rheinisch-westfälische Eingemeindungsgesetz, RuPr.VerwBl. 1929, Bd. 50 S. 635.

Daß derartige dem Staats- und Allgemeinwohl dienende Ein- und Umgemeindungen wegen der damit verbundenen Beseitigung von Gemeinden, Städten und Landkreisen nicht mehr wie früher im Wege des gegenseitigen Einvernehmens durchzuführen sind, bedarf keiner Erwähnung. Sie müssen auch gegen den erklärten Willen ihrer Einwohner durchgeführt werden. Die Entscheidung über eine einmal wirtschafts- wie kommunal- und staatspolitisch für erforderlich erachtete Ein- und Umgemeindungsvorlage darf auf keinen Fall an dem Widerspruch örtlicher Stellen scheitern, deren Stellungnahme vielfach jeden größeren Gesichtspunkt und jedes Verständnis für Allgemeininteresse vermissen läßt. Die Praxis und die bei den letzten Ein- und Umgemeindungen gemachten Erfahrungen haben den Beweis erbracht, daß es zwar zweckmäßig ist, vor einer Eingemeindung die Beteiligten zu hören, um die Stimmung der Bevölkerung kennen zu lernen, daß aber den Beschlüssen der Vertretungen der Gemeinden und Gemeindeverbände niemals eine ausschlaggebende Bedeutung beigelegt werden darf. Letztere werden leider in sehr vielen Fällen nur nach parteipolitischen Gesichtspunkten gefaßt und lassen selbst die rein örtlichen Belange gänzlich außer acht. Die endgültige Entscheidung muß daher im Allgemeininteresse dem örtlichen Meinungsstreit entrückt und einer Stelle übertragen werden, bei der die Gewähr besteht, daß sowohl über das subjektive Interesse der Einzelperson als auch der einzelnen Gemeinde hinaus nur das Allgemeinwohl für die Entscheidung maßgebend ist.

Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit von Zwangseingemeindungen, zugleich aber auch die Frage, ob ein Landesgesetz, welches die Vereinigung von Gemeinden und Städten mit anderen Gebietskörperschaften gleicher Art gegen den erklärten Willen ihrer Einwohner vorsieht, gegen die Reichsverfassung verstößt.

II. Abschnitt.

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 127 RV.

a) im besonderen Schrifttum.

Der Wortlaut der Verfassungsbestimmung, um deren Verletzung es sich zunächst handeln kann, lautet: „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze." (Art. 127.)

Nur in der Auslegmng dieses in seiner Bedeutung viel umstrittnenen „Grundrechtsartikels" kann die Lösung gefunden werden,

ob die Vornahme von Zwangseingemeindungen und die gesetzliche Bestimmung ihrer Voraussetzungen im Belieben der Länder liegt.

Der Meinungsstreit, der um die Auslegung dieses Artikels entstanden ist, gipfelt in der Fragestellung, ob dieser Verfassungsartikel in seiner Grundtendenz den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Recht auf ihren Bestand garantieren will, derart, daß sie auf jeden Fall Gemeinden bleiben müssen, sodaß ein Landesgesetz, welches zwangsweise ihre Aufhebung im Wege der Eingemeindung vorsieht, reichsverfassungswidrig ist, oder ob der Art. 127 nur die Selbstverwaltung als Rechtseinrichtung reichsverfassungsmäßig festlegen will. Die Auslegung des Art. 127 stößt auf Schwierigkeiten, weil man im Schrifttum bis vor kurzem abgeneigt war, diesem Grundrechtsartikel eine wesentlich positivrechtliche Bedeutung beizumessen.

So bezeichnet Anschütz[1]) den Art. 127 als „leerlaufenden Grundrechtsartikel". Art. 127 besage, „daß die den Gemeinden und Gemeindeverbänden zustehende Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nur durch (formelles) Gesetz oder gesetzlich ermächtigte Verordnung geregelt werden könne", er besage also nichts, „was nicht kraft des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung schon ohnehin gilt."

Anschütz räumt jedoch im weiteren ein, daß Art. 127 nicht nur die Verwaltung, sondern den Gesetzgeber auch insofern binde, als der Art. 127 verbiete, die Selbstverwaltung als solche zu beseitigen. Die Bindung des Gesetzgebers sei aber bedeutungslos, weil dem Gesetzgeber bezüglich der Organisation der Selbstverwaltung, ihres Wirkungskreises, der Staatsaufsicht „völlig freie Hand gelassen" sei und „da endlich kein deutscher Gesetzgeber daran denke, noch jemals daran denken werde, die Selbstverwaltung als solche aufzugeben."

Auch Hue de Grais-Peters[2]) spricht davon, daß die RV. sich darauf beschränkt hat, die Selbstverwaltung als solche zu gewährleisten.

Etwas weiter wie Anschütz und Hue de Grais-Peters scheint Giese zu gehen.[3]) Nach ihm „scheint Art. 127 auf den ersten Blick für die Selbstverwaltungskörper ohne wesentliche Bedeutung zu sein." Immerhin stelle Art. 127 „die Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung dergestalt unter die reichsverfassungsmäßige Garantie, daß eine Aufhebung dieser Einrichtung dem einfachen Reichsgesetzgeber sowie dem Landesgesetzgeber unmöglich gemacht sei." Die Gemeinden unterliegen bei Ausübung ihrer Funktionen den gesetzlich, nicht den administrativ gezogenen Schranken. Giese betont übrigens die Zulässigkeit landesrechtlicher

---

[1]) Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, 3. Bearb., 10. Aufl. Berlin 1929, S. 510.

[2]) Hue de Grais-Peters, Handb. d. Verf. und Verw. 25. Aufl. Berlin 1930, S. 128.

[3]) Giese, Die Verf. d. Deutschen Reiches, 8. Aufl., Berlin 1931, S. 271.

Zwangseingemeindung. Für die Annahme, daß Art. 127 „jeder Beseitigung eines individuellen kommunalen Selbstverwaltungskörpers entgegenstehe, spreche weder die Entstehungsgeschichte noch der Wortlaut und Wortsinn des Art. 127 RV."

Poetzsch-Heffter[4]) beschränkt sich darauf, im Endergebnis mit Anschütz übereinstimmend festzustellen: „Das Selbstverwaltungsrecht kann zwar durch Reichs- und Landesgesetz und auch durch eine gesetzliche Staatsaufsicht, aber nicht durch eigenmächtige Eingriffe der staatlichen Behörden eingeschränkt werden. Der Schutz des Art. 127 RV. verhindert also nicht, daß die Schranken der Gesetze die Selbstverwaltung in steigendem Maße einengen."

Auch Hensel[5]) steht auf dem Standpunkt der herrschenden Lehre, wenn er sagt, daß Art. 127 RV. es Reich und Ländern verbietet, mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung völlig zu brechen. Lassar[6]) hält dieses Grundrecht der Selbstverwaltung zwar nicht für inhaltlos, da es den Grundsatz der körperschaftlichen Selbstverwaltung proklamiert, im übrigen aber für praktisch bedeutungslos. Arndt[7]) weiß zu diesem Artikel nur zu sagen, daß er keine praktische Bedeutung habe, während von Bitter meint[8]), daß durch Art. 127 RV. das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung Programmsatz des deutschen Verfassungsrechts geworden ist.

Demnach herrscht wohl über folgende Auslegungspunkte kein Streit:

Die gemeindliche Selbstverwaltung kann nur durch Gesetz oder gesetzlich ermächtigte Verordnung geregelt werden. Unzulässig sind Verordnungen ohne gesetzliche Grundlage, überhaupt eigenmächtige Eingriffe staatlicher Behörden.[9])

Art. 127 wendet sich auch an den Gesetzgeber und verbietet ihm, die gemeindliche Selbstverwaltung als solche zu beseitigen.[10])

Streit herrscht nur über die Tragweite des Satzes. Anschütz, Poetzsch-Heffter, Hue de Grais-Peters, Lassar, Hensel, Arndt und v. Bitter messen ihm keine oder geringe Bedeutung bei, Anschütz und Poetzsch-Heffter mit der Begründung, daß dem Gesetzgeber keine Schranken gezogen seien, die Selbstverwaltung beliebig ein-

---

[4]) Poetzsch-Heffter, Handkomm. d. RV., 3. Aufl., Berlin 1928, S. 431.
[5]) Hensel, Deutsches Kommunalrecht, Breslau 1928, S. 29.
[6]) Lassar, Reichsverfassung u. örtliche Selbstverwaltung, RuPr.V.Bl. 1929, Bd. 50, S. 524.
[7]) Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 3. Aufl. 1927, Berlin und Leipzig, S. 334.
[8]) v. Bitter, Handwörterb. d. preuß. Verw., 3. Aufl., II. Bd. Berlin und Leipzig 1928. S. 603.
[9]) Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 431.
[10]) Anschütz, a. a. O. S. 510.

zuengen. Giese[11]) erkennt die „institutionelle Garantie" der Gemeindeselbstverwaltung durch Art. 127 an.

Die Tragweite des Satzes ist aber für die Frage nach der Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen entscheidend. Es muß untersucht werden, ob etwa in dieser Richtung Grenzen für den Gesetzgeber bestehen. Giese verneint das Bestehen solcher Grenzen für Zwangseingemeindungen.

b) in der Rechtsprechung.

Auch der Staatsgerichtshof[12]) für das Deutsche Reich ist der Ansicht, daß Zwangseingemeindungen auch gegen den Willen der Beteiligten zulässig sind und nicht gegen Art. 127 RV. und Art. 70 Preuß. Verf. verstoßen. Er stellt fest, daß Art. 127 RV. kein bloßes Programm ohne rechtlichen Gehalt enthalte, und fährt sodann wörtlich fort: „Die Landesgesetzgebung darf die Selbstverwaltung nicht derart einschränken, daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann.[13]) Nicht aber ist aus Art. 27 herzuleiten, daß er den Gemeinden die Selbstverwaltungsrechte in ihren Einzelheiten verbürge, die ihnen zur Zeit der Verkündung der Verfassung zustanden, oder daß er den einzelnen Gemeinden, die damals vorhanden waren, ihre dauernde Erhaltung zusicherte. Dafür läßt sich weder aus dem Wortlaut der Vorschrift etwas entnehmen, noch aus ihrer Entstehungsgeschichte. Das hätte auch nicht den damals herrschenden politischen Strömungen entsprochen, die einerseits auf tunlichste Vereinheitlichung, andererseits aber auf Erhaltung der Selbständigkeit der Länder hinzielten. Es würde in der Verfassung klar ausgesprochen worden sein und vorher einen Gegenstand eingehender und lebhafter parlamentarischer Erörteung gebildet haben, wenn die Absicht dahingegangen wäre, unter völliger Abkehr von der bisherigen geschichtlichen Entwicklung den Ländern die gesetzgeberische Verfügung über den Umfang und die Gliederung der kommunalen Selbstverwaltung in weitem Umfang zu entziehen. Es wäre dabei auf die kaum erträgliche Folge hingewiesen worden, daß es danach in Zukunft selbst dann eines verfassungsändernden Reichsgesetzes bedürfe, wenn es sich um die Auflösung einer kleinen unbedeutenden Landgemeinde gegen ihren Willen handele."

Der Staatsgerichtshof[14]) beharrt also auf seiner früheren Auffassung, daß Art. 127 RV. die Zwangseingemeindung, wie sie durch Landesgesetz oder auf Grund landesgesetzlicher Ermächtigung geschehen, ausnahmslos zulasse.

---

[11]) Giese, 8. Auflage, 1931, S. 271.

[12]) RG. Bd. 126 Anh. S. 16 ff.

[13]) Die gleiche Umschreibung des Inhalts von Art. 127 RV. ist zu finden in den jüngeren Entscheidungen des Reichsstaatsgerichtshofes vom 5. 12. 1931 (StGH. 17—30, StGH. 11 u. 13—1931).

[14]) Beschluß 3—21 vom 12. 1. 22. (DJZ. 1922, Sp. 427).

c) im sonstigen Schrifttum.

Aus dem sonstigen Schrifttum sei noch besonders die von Karl Schmitt[15]) getragene Lehre von der institutionellen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung erwähnt. Aus ihr soll demnach folgen, daß die Landesgesetzgebung bezüglich der Verfügung von Zwangseingemeindungen oder bezüglich der Ermächtigung zu solchen Verfügungen an keine Grenzen gebunden sei.

Auch Glum[16]) schließt sich dieser Lehre an, die die Gewähr des Selbstverwaltungsrechts von der Frage nach dem Bestehen der Gemeinden trennt. Das Recht der Selbstverwaltung habe mit der Existenz der Gemeinden nur das zu tun, „daß jede existierende Gemeinde auch ein Recht auf Selbstverwaltung besitze."[17]) Anders ausgedrückt: Mit dem Recht der Verbürgung des Selbstverwaltungsrechts ist den einzelnen Gemeinden nicht das Recht auf Existenz verbürgt.

Stier-Somlo und Bühler legen den Art. 127 RV. weiter aus, indem sie aus dem Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände ein durch die RV. garantiertes Recht der einzelnen Gemeinde auf Existenz ableiten und die völlige Beseitigung einer Gemeinde durch Zwangseingemeindung verfassungsrechtlich für unzulässig halten.

Stier-Somlo steht auf dem Standpunkt: „Eine stärkere Verletzung des reichsverfassungsmäßigen Grundrechtes auf Selbstverwaltung läßt sich — überhaupt nicht denken, als die vollständige Beseitigung einer Gemeinde gegen ihren Willen."[18])

Daß ein subjektives öffentliches Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände in Art. 127 vorliege, sei allgemein anerkannt."[19]) Für die Gemeinden sei ein Grundrecht der Rechtspersönlichkeit gegeben. Für sie müsse daher gelten, was für physische Personen gelte. Das Recht der Selbstverwaltung sei von dem Rechte auf Bestand untrennbar: „Da die Gemeinden und Gemeindeverbände ein Recht auf Selbstverwaltung haben, müssen sie das Recht auf Bestand haben. Denn nur unter dieser Voraussetzung, und sonst natürlich nicht, können sie Selbstverwaltung ausüben." Die Entziehung der Existenz sei zugleich Entziehung des Rechtes auf Selbstverwaltung; „eine nicht bestehende Gemeinde habe natürlich damit auch kein Selbstverwaltungsrecht mehr". Daher sei „ein Landesgesetz unbedingt reichsverfassungswidrig, das einer einzelnen Gemeinde durch Entziehung ihrer Existenz, ihres Bestandes, ihrer Rechtspersönlichkeit und damit gleichzeitig das Recht ihrer Selbstverwaltung überhaupt nehme".

---

[15]) Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, S. 171.

[16]) Glum, Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden nach Art. 127 RV. ArchöR. NF. Bd. 17, S. 379 ff.

[17]) a. a. O. S. 413.

[18]) Stier-Somlo, Das Grundrecht . . . AröR. NF. Bd. 17, S. 19.

[19]) Stier-Somlo, Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung a. a. O. S. 15 ff.

Außer auf Art. 127 stützt Stier-Somlo seine Ansicht auf Art. 109 RV.: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich", indem er diesem Satz bindende Kraft auch gegenüber der gesetzgebenden Gewalt des Reiches und der Länder beilegt, derart, daß selbst die Gesetzgebung nicht frei, sondern auch an den Gleichheitssatz gebunden sei. Der Erlaß eines Gesetzes sei demnach verfassungswidrig, das eine ungleiche Behandlung im Sinne des Art. 109 RV. herbeiführe.[19a]) Was für eine einzelne physische Person gelte, müsse auch für eine juristische Person gelten. Demnach sei ein Reichsgesetz, das inbezug auf Gemeinden und Gemeindeverbände dem Gleichheitssatz widerspreche, reichsverfassungswidrig. Dasselbe gelte bezüglich eines Landesgesetzes im verstärkten Maße.

Stier-Somlo steht somit im Gegensatz zu den Entscheidungen des Reichsstaatsgerichtshofes in RGE. Bd. 126 Anh. S. 9 und S. 15 und bekämpft diese Entscheidungen.[20])

Auch Bühler[21]) ist der Ansicht, daß das Recht der Selbstverwaltung auch ein Recht auf selbständige Existenz der einzelnen Gemeinde in sich schließt und sieht demgemäß in Zwangseingemeindungen sowohl einen Verstoß gegen Art. 127 RV. und Art. 70 PrV.

Geringeren Anlaß zum Streite gibt eine andere Einwendung[21a]), die für die Sicherung des Bestehens der Gemeinden durch Art. 127 RV. vorgebracht wird. Die Einwendung bedient sich folgender Beweisführung. Art. 127 schütze das Recht der Gemeinden auf Verwaltung der e i g e n e n Angelegenheiten. Eingemeindungen seien aber stets e i g e n e Angelegenheiten der Gemeinden gewesen, dagegen n i c h t Staatsangelegenheiten oder etwa nur den Gemeinden zur Mitwirkung übertragen. Ein Mitwirkungsrecht an Eingemeindungen sei als Selbstverwaltungsrecht durch Art. 127 RV. geschützt. Dieser Beweisführung kann nicht beigetreten werden.

[19a]) Siehe Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, II. Bd., Berlin 1930, zu Art. 109 und die dort angegebene Literatur.

[20]) Stier-Somlo, „Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der Selbstverwaltung" ArchöR. NF. Bd. 19, S. 255. Stier-Somlo nimmt an, der Reichstaatsgerichtshof habe verkannt, daß die Selbstverwaltung nicht den Einwohnern der Gemeinden, sondern den Gemeinden als solche gewährleistet sei (a. a. O. S. 259). Das ist offenbar nicht der Fall. Am Schluß seiner Entscheidung sagt der Reichsstaatsgerichtshof wörtlich (RGZ. Bd. 126, Anh. S. 25): „Das Selbstverwaltungsrecht ist in Art. 70 Pr.Verf. den politischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, nicht den einzelnen Bürgern gewährleistet." Es ist unwahrscheinlich, daß der StGH. aus Art. 127 RV. einen anderen Schluß gezogen haben sollte als aus Art. 70 der Preuß. Verfassung. Vielmehr fußt die Entscheidung wohl, wenn auch nicht ausgesprochen, auf der Lehre von der institutionellen Garantie.

[21]) Bühler, Die verfassungsrechtl. Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen, RuPr.V.Bl. Bd. 50, S. 279 ff.

[21a]) Schellen, Die Rechtsgültigkeit der neuen preußischen Eingemeindungsbestimmungen, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 18. Jahrg., 1928, S. 1992.

Die Frage, ob es sich bei der Vornahme einer kommunalen Grenzänderung, insbesondere einer solchen, die die Aufhebung eines Gemeinwesens zur Folge hat, um eine Selbstverwaltungsangelegenheit handelt, ist zu verneinen. Dies ergibt sich deutlich aus dem juristischen Wesen der Eingemeindung, worauf näher einzugehen ist.

d) Rechtsnatur des Eingmeindungsaktes.

1. Die Theorie des Gesamtaktes.

Ueber die Rechtsnatur der Eingemeindung besteht in der Literatur Meinungsverschiedenheit. Brockhausen[22]) sieht in der Eingemeindung einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den beteiligten Gemeinden. Es erübrigt sich, auf die weiteren Darlegungen dieses Schriftstellers einzugehen, da er ausschließlich von österreichischen Verhältnissen ausgeht. Karner[23]) will dem Eingemeindungsakt ein Rechtsverhältnis zu Grunde legen, welches analog den Fällen des bürgerlichen Rechts zu behandeln ist, in denen zur Rechtswirksamkeit eines Rechtsgeschäftes die Genehmigung eines Dritten erfordert wird. Als die eigentliche Grundlage des beabsichtigten Erfolges erscheine die Einigung der Beteiligten. Jedoch sei die Willensübereinstimmung der beteiligten Gemeinden noch unvollkommen und bedürfe zu ihrer Ergänzung der Genehmigung des Ministeriums. Es liege ein Gesamtakt vor, den Karner im Anschluß an Kuntze[24]) als „die Erzeugung einer einheitlichen rechtlich relevanten Willenserklärung aus mehreren individuellen Willensaktionen durch Willenseinigung zum Zwecke der Befriedigung gemeinsamer Interessen definiert." O. Mayer[25]) erkennt zwar an, daß die Aenderungen, die im Gesamtbestande der Gemeinden durch Eingemeindungen herbeigeführt werden, sich „in Gestalt einer anderweitigen Verfügung über das Gebiet vollziehen", sieht aber als Voraussetzung, unter welcher der Ausspruch der Behörde auf Einverleibung gültig ergehen kann, den Einverleibungsvertrag der beteiligten Gemeinwesen an. Schaumann[26]) hält, soweit die Gesetze vorschreiben, daß Eingemeindungen nur rechtswirksam verfügt werden dürfen, wenn die Beteiligten zustimmen oder ihre Zustimmung nur unter gewissen Voraussetzungen ersetzt werden darf, nicht die staatshoheitliche Genehmigung für das Primäre, sondern die freie Uebereinkunft der beteiligten Gemeinden,

---

[22]) Brockhausen, Vereinigung und Trennung von Gemeinden, Wien 1893, S. 10 ff.

[23]) Karner, Die Veränderung von Gemeindebezirken durch Einverleibung. Blätter für administrative Prax. Bd. 57, S. 189 ff.

[24]) Kuntze, Der Gesamtakt, Festgabe der Leipz. Jur. Fakultät Leipzig 1892, S. 145 ff.

[25]) O. Mayer, Deutsches Verwaltungsr. 3. Aufl. München u. Leipzig 1924, S. 360.

[26]) Schaumann, Das Rechtsinstitut der Eingemeindungsverträge. Diss. Leipzig 1926, S. 23.

zu der dann zur Vervollständigung der Rechtswirksamkeit des Eingemeindungsaktes die staatliche Genehmigung noch hinzugefügt werden muß.

2. Die Theorie des Staatshoheitsaktes.

Dieser Theorie des Gesamtaktes steht die Theorie, die in der Eingemeindung einen reinen Staatshoheitsakt sieht, gegenüber. Sie kann heute wohl als die herrschende bezeichnet werden. Auch unsere obersten Gerichte geben dieser Theorie den Vorzug. So ist nach dem Reichsgericht[27]) die Eingemeindung ein „rein staatsrechtlicher, aus der Staatshoheit fließender Akt, der ohne weiteres kraft öffentlichen Rechts alle davon Betroffenen bindet." Auch das preußische OVG.[28]) hält die Eingemeindung für einen „organisatorischen Verwaltungsakt". Preuß[29]) geht von der Bestimmung des § 3 der östlichen Kreisordnung von 1872 bzw. 1881 aus, wonach Veränderungen solcher Grenzen, welche zugleich Kreisgrenzen sind, auch die Veränderungen der letzteren ohne weiteres nach sich ziehen und weist darauf hin, daß das zur Veränderung des Gemeindegebiets berechtigte Subjekt nicht die Gemeinde selbst, sondern der Staat sei, da ein Kommunalverband niederer Ordnung unmöglich ohne weiteres einseitig eine wesentliche Veränderung der höheren Kreisgrenze vornehmen könne.

Im neueren Schrifttum ist die Theorie, die Eingemeindung stelle einen reinen Staatshoheitsakt dar, am eingehendsten und klarsten von Stier-Somlo entwickelt worden. Stier-Somlo[30]) verwirft die Gesamtaktstheorie vor allem deshalb, weil „ihre Anwendung bedeuten würde, daß die Rechtswirksamkeit des Verwaltungsaktes von den Beteiligten abhängt. Dies ist aber nicht im entferntesten der Fall. Als konstitutives Element der Eingemeindung könne die Zustimmung der Beteiligten nicht bezeichnet werden, weil doch im Falle des Einverständnisses der Eingemeindungsakt selbst entweder durch Gesetz oder ministerielle Verordnung oder Beschluß des Bezirksausschusses erfolgt, beim Fehlen des Einverständnisses dieses durch staatliche Organe ersetzt wird. Der Wille der Beteiligten ist daher nur eine Vorstufe des Verwaltungsaktes." Nach Stier-Somlo ist die Eingemeindung „ein organisatorischer endgültiger mit Grenzveränderung verbundener staatshoheitlicher Verwaltungsakt."

Die Eingemeindung ist also ein Verwaltungsakt. Unter Verwaltungsakt verstehen wir jede obrigkeitliche Tätigkeitsäußerung, die nicht auf den Funktionen der Gesetzgebung oder Rechtsprechung beruht. Die Eingemeindung ist außerdem ein organisatorischer

---

[27]) RG. Bd. 68 S. 217, 220.
[28]) OVG. 22/86 u. 25/158, 159.
[29]) Preuß. Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889, S. 407 ff.
[30]) Stier-Somlo, Handbuch d. kommunal. Verfassungsr. in Preußen, 2. Aufl. 1928, S. 195.

Verwaltungsakt mit der Bedeutung, daß die Eingemeindung als solche nicht anfechtbar ist im Wege einer Klage im Verwaltungsstreitverfahren. Der Verwaltungsrichter hat daher nach dem vom OVG. anerkannten Grundsatz das Vorhandensein der tatsächlichen Voraussetzungen nicht zu prüfen. Der Eingemeindungsbeschluß schafft einen der Anfechtung entzogenen Rechtszustand.[31])

Diese Theorie der Eingemeindung verdient gegenüber der Theorie des Gesamtaktes unbedingt den Vorzug, denn die Fassung der Gesetze, die wiederholt von einer Genehmigung der Eingemeindung durch die Staatsbehörden sprechen, bedeutet kein Argument für die Richtigkeit der Gesamtaktstheorie. Die Wahl dieser Bezeichnung durch die Gesetzgeber ist in der Tat etwas unglücklich. Jedoch ist mindestens ebenso oft in den Gesetzen von „Beschlüssen" der Beschlußbehörden, durch die die Eingemeindung erfolgt, die Rede. Daß die Eingemeindung einen staatlichen Hoheitsakt darstellt, ergibt sich schon daraus, daß der Wirkungskreis der Gemeinden nur innerhalb ihres eigenen Gebietes denkbar ist und die vom Staat abgeleitete öffentliche Gewalt der Gemeinde sich nur auf diejenigen Gebietsteile erstrecken kann, für die sie der Staat verleiht.

3. Die Lehre von der Eingemeindung als Selbstverwaltungsangelegenheit.

Ist somit festgestellt, daß sich die Eingemeindung als ein Staatshoheitsakt darstellt, so ergibt sich damit die Unrichtigkeit der These Schellens[32]), der die Mitwirkung der Gemeinden bei dem Eingemeindungsakt als eine Betätigung ihres Selbstverwaltungsrechts ansieht.

Schellen geht von dem heute nicht mehr gültigen § 2 der preußischen Städte- und Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen aus, auf den ich im letzten Teil meiner Ausführungen noch näher eingehen werde. Er stellt fest, daß eine zwangsweise Vereinigung von Landgemeinden oder Teilen von solchen mit einer Stadt- oder einer anderen Landgemeinde nur in drei gesetzlich genau umgrenzten Fällen erfolgen konnte, in denen „ein öffentliches Interesse" als vorliegend anzusehen war. Im Regelfall aber, und daher grundsätzlich, sei die Einwilligung der Beteiligten die unerläßliche Voraussetzung für eine derartige kommunale Bezirksänderung gewesen. Eine Bestätigung seiner Ansicht glaubt Schellen aus der Entstehungsgeschichte des § 2 Nr. 3—5 der Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen entnehmen zu können, da sich aus ihr ergebe, daß bei Eingemeindungen nach der Absicht des Gesetzgebers eine Stärkung des Einflusses der Selbstverwaltungsbehörden stattfinden und nur verhindert werden sollte, daß Eingemeindungen endgültig in das Ermessen der Selbstverwaltungskörperschaften gestellt würden. Insbesondere sei dem Ver-

[31]) OVG. 22/86.

[32]) Schellen, Die Rechtsgültigkeit der neuen preuß. Eingemeindungsbestimmungen, Zeitschr. f. Kommunalwirtschaft, 18. Jahrg. 1928, S. 1992.

langen des Abgeordnetenhauses, den wesentlich in Betracht kommenden Begriff des öffentlichen Interesses konkret zu formulieren, dadurch entsprochen worden, daß das öffentliche Interesse, bei dessen Vorhandensein die Eingemeindung auch ohne Einverständnis der Beteiligten vorgenommen werden konnte, genau umgrenzt und mit objektiven Merkmalen versehen worden sei. Ohne näher auf den in der Literatur und Praxis umstrittenen Begriff und Inhalt der Selbstverwaltung einzugehen, hält er eine der wichtigsten und bedeutungsvollsten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft dann für vorliegend, „wenn eine Gemeinde vor der Frage steht, ob sie für alle Zeit ihre kommunale Selbständigkeit durch Eingemeindung aufgeben und verlieren soll." Die nähere Erörterung der Frage, ob es sich bei dem Eingemeindungsvorgang um einen Vertrag, einen Gesamtakt oder einen Staatshoheitsakt handele, ist nach Schellens Ansicht nicht erforderlich, da jedenfalls das Einverständnis der Beteiligten im Bereich der östlichen Städte- und Landgemeindeordnung „materiell unbedingt Voraussetzung und Bedingung" einer Eingemeindung gewesen sei. Unter Berufung auf ein indirektes Zugeständnis von Peters[33]) kommt Schellen zu dem Ergebnis, daß die den Gemeinden bei der Ein- und Umgemeindung einer Landgemeinde oder von Teilen derselben eingeräumte grundlegende und ausschlaggebende Betätigungsmöglichkeit einen Fall des Selbstverwaltungsrechts darstellt. Die im Regelfall und daher grundsätzlich den Gemeinden allein auf Grund ihres Selbstverwaltungsrechts zustehende Entscheidung, ob sie ihre kommunale Selbständigkeit für das ganze Gemeindegebiet oder Teile desselben preisgeben wollten, sei für den Staat insoweit bindend gewesen, als es ihm gesetzlich verwehrt gewesen sei, gegen diese Entscheidung eine Eingemeindung auszusprechen.

Auch Bühler[34]) ist der Ansicht, daß diese den Gemeinden bei der Um- und Eingemeindung einer Landgemeinde oder von Teilen derselben eingeräumte grundlegende und aussschlaggebende Betätigungsmöglichkeit als ein Fall des Selbstverwaltungsrechts angesehen werden muß, wenn er ausführt, daß es doch eine der wichtigsten und bedeutungsvollsten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist, wenn eine Gemeinde vor der Frage steht, ob sie für alle Zeit ihre kommunale Selbständigkeit durch Eingemeindung aufgeben und verlieren solle.

Die Rechtsauffassungen von Bühler und Schellen sind abzulehnen.

Da eine Betätigung „des Selbstverwaltungsrechts" begrifflich nur auf dem Gebiete des eigenen Wirkungskreises möglich ist, so

---

[33]) Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926. S. 89: „Auf die Veränderung der Landesgrenzen haben die Gemeinden keinen Einfluß; sie sind i n s o w e i t gänzlich von Reich und Staat abhängig.

[34]) Bühler, Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen (RuPr.VBl. 1929 Bd. 50, S. 280 ff.)

müßte die Eingemeindung eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises sein, um die Konstruktion von Bühler und Schellen als richtig erscheinen zu lassen. Dies ist aber unzweifelhaft nicht der Fall. Das konstitutive Element der Eingemeindung bildet, wie oben dargelegt, einen Akt der Staatsgewalt. Dadurch, daß der Staat einer Gemeinde an einer reinen Staatsaufgabe eine gewisse Mitwirkung gestattet, wird die Angelegenheit nicht zu einer Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde. Mit Recht folgern Mosheim[35]) und Graf Hardenberg[36]) aus der rechtlichen Natur des Eingemeindungsaktes als eines Staatshoheitsaktes, daß das gemeindliche Mitwirkungsrecht nach dem bisherigen Rechtszustande rechtlich nicht als eine Selbstverwaltungsangelegenheit zu bezeichnen ist, da bei der Vornahme von Staatshoheitsakten die Ausübung von Selbstverwaltungsrechten begrifflich ausgeschlossen sei. Die Einräumung einer solchen Mitwirkung an den Voraussetzungen für das Zustandekommen des Staatshoheitsaktes bedeute rechtlich nicht, daß diese Angelegenheit zu einer des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden gestaltet werde. Vielmehr sei diese Mitwirkung als ein Akt der Mitwirkung an Staatsaufgaben aufzufassen, negativ ausgedrückt, stelle sich das Mitwirkungsrecht als eine Reflexwirkung des objektiven Rechts dar, durch das sich der Gesetzgeber für ein bestimmtes Eingemeindungsverfahren selbst beschränkt habe.

In einem unlösbaren Widerspruch zu der Behauptung Schellens stehen auch die Darlegungen eines Schriftstellers, der der Tendenz einer Schmälerung oder Minderung des Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinden gewiß unverdächtig ist. Preuß behauptet zwar einen immanenten Komplex von Rechten der Gemeinden, die vor allem der Existenzerhaltung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft dienen[37]), leugnet aber ausdrücklich die rechtliche Fähigkeit der Gemeinden — mangels eigener Gebietshoheit —, sich selbst wesentlich zu verändern (bzw. aufzulösen)[38]).

Wir stellen somit fest: das Mitwirkungsrecht der Gemeinden bei Eingemeindungen ist nicht als eine Selbstverwaltungsangelegenheit aufzufassen, die durch Art. 127 RV. geschützt ist. Aber selbst wenn die Zwangseingemeindung eine Selbstverwaltungsangelegenheit wäre, so würde damit immer noch nicht die

---

[35]) Mosheim, Ueber die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes. RuPrVBl. 1929, Bd. 50, S. 120.

[36]) Graf Hardenberg, Die Rechtsgültigkeit der gesetzlichen Vorschriften über die Neuregelung des Eingemeindungsrechts in Preußen, Zeitschr. f. Kommunalwirtschaft, 18. Jg. S. 1261.

[37]) Gemeinde, Staat usw. S. 206; das städtische Amtsrecht in Preußen, Berlin 1902, S. 134 ff.

[38]) Gemeinde, Staat usw. S. 406.

Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen bewiesen sein, da der Staat jederzeit Einschränkungen im Rahmen des allgemeinen Grundsatzes vornehmen kann.

III. Abschnitt.

Grundrecht oder institutionelle Garantie.

Die gegensätzlichen Antworten auf die Frage nach der Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen beruhen auf dem Meinungsstreite, ob Art. 127 überhaupt ein Grundrecht oder wenigstens ein „echtes Grundrecht“[1]) enthalte. Grundrechte erkennt Karl Schmitt[2]) nur in „vor- und überstaatlichen Rechten, die der Staat nicht nach Maßgabe seiner Gesetze verleiht, sondern als von ihm gegeben anerkennt und schützt, und in welche er nur in einem geregelten Verfahren eingreifen darf“. Echte Grundrechte seien wesentlich Rechte des freien Einzelmenschen gegenüber dem Staate. Ihre rechtliche Bedeutung liege in der Anerkennung des fundamentalen Verteilungsprinzips des bürgerlichen Rechtsstaates: eine prinzipiell unbegrenzte Freiheitssphäre des Einzelnen und eine prinzipiell begrenzte, meßbare und kontrollierbare Eingriffsmöglichkeit des Staates. Ihr Wesen bestehe in ihrer Absolutheit[3]), d. h. sie werden nicht „nach Maßgabe der Gesetze“ gewährleistet, sondern der gesetzliche Eingriff erscheine als Ausnahme und zwar als prinzipiell begrenzte und meßbare, generell geregelte Ausnahme. Von den Grundrechten unterscheidet C. Schmitt sodann die institutionelle Garantie[4]), und versteht darunter den besonderen verfassungsrechtlichen Schutz einer rechtlich anerkannten Institution, die als solche immer etwas Umschriebenes und Umgrenztes, bestimmten Aufgaben und Zwecken Dienendes sei. Dahin gehöre das „sogenannte Grundrecht der Gemeinde.“

Gegen diese Auffassung, die in Art. 127 RV. lediglich die Gewähr einer abstrakten Rechtseinrichtung der Selbstverwaltung, nicht ein echtes Grundrecht sieht, wendet sich Stier-Somlo mit dem Hinweis darauf, daß das Grundrecht der Selbstverwaltung nur aus der liberal-individualistischen Rechtsstaatstheorie zu verstehen sei, und daß „das Recht der Selbstverwaltung seit der eng-

---

[1]) C. Schmitt, Verfassungslehre S. 166.
[2]) a. a. O. S. 163 ff.
[3]) a. a. O. S. 166.
[4]) a. a. O. S. 170.

lisch-amerikanischen und französischen Proklamation der Grund- und Freiheitsrechte immer als ein subjektives öffentliches Recht angesehen und anerkannt worden sei,[5]) und zwar eben als ein freier Zweck gegenüber dem Staate.

Damit sind die Streitpunkte festgelegt. Die Folgerungen, die aus der Lehre von der institutionellen Garantie einerseits und aus der Lehre von einem subjektiven öffentlichen Rechte der Gemeinden aus Art. 127 RV. andererseits für die Frage der Zwangseingemeindung gezogen worden sind, stehen im schärfsten Gegensatz. Die Lösung der Streifrage können wir aus dem Wortlaut des Art. 127 allein nicht finden. Um eine Darstellung der rechtlichen und politischen Bedeutung des im Art. 127 RV. anerkannten Rechts der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände geben zu können, bedarf es zunächst einer Klärung dessen, was unter Selbstverwaltung zu verstehen ist.

IV. Abschnitt.

Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung.

Was den Begriff der Selbstverwaltung anbetrifft, so ist er in der umfangreichen Literatur über das Selbstverwaltungsrecht stark umstritten. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der Ausdruck Selbstverwaltung in mehrfacher Weise verwendet wird und sich die jeweils gegebenen Definitionen nur für eine bestimmte Art der sogen. Selbstverwaltung eignen, ohne daß es hervortritt, daß nur diese bestimmte Art gemeint ist. Es erscheint auch kaum möglich, einen einheitlichen Begriff für Selbstverwaltung zu geben, da die Dinge, die mit Selbstverwaltung bezeichnet werden, untereinander völlig verschieden sind. Jeder, der das Wort gebraucht, geht von einer Selbstverwaltung aus, wie er sie auffaßt. Auch in der Wissenschaft herrscht über den Sinn und das Wesen der Selbstverwaltung heute noch Unklarheit, so daß die Aeußerung von Gerbers[1]), daß hier nicht selten eine Reihe von Mißverständnissen obwalten, die zwar schon mehr als 50 Jahre zurückliegt, auch heute noch im vollen Umfange zutrifft.

Es kann wohl unbedenklich gesagt werden, daß es bis heute nicht gelungen ist, die verschiedenen Ansichten, die in der Litera-

---

[5]) Stier-Somlo, ArchöR. NF. Bd. 19, S. 266 ff. u. ArchöR. NF. Bd. 17, S. 15 ff.

[1]) Gerbers, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrecht 1869, S. 59 Anm. 6: Mit dem von ihm verwendeten Ausdruck „Autonomie" ist nach dem Zusammenhang die Selbstverwaltung gemeint.

tur über die Selbstverwaltung vertreten sind, einheitlich zu gruppieren und eine wirklich umfassende, den verschiedenen Schattierungen und Abweichungen auch nur einigermaßen gerecht werdende Einteilung zu finden, obwohl es an Versuchen nach dieser Richtung hin nicht gefehlt hat. Bemüht haben sich Preuß[2]), Hatschek[3]), Gluth[4]), Neukamp[5]), Blodig[6]), Peters[7]), aber auch noch andere wie Schön und Jacobs.

Die herrschenden Lehren lassen sich am besten immer noch nach einem politischen und juristischen Begriff der Selbstverwaltung einteilen, da uns, wie Peters besonders hervorhebt, die geschichtliche Entwicklung nicht klar zum Ziele führt.

a) Der politische Begriff der Selbstverwaltung.

Der sogenannte politische Begriff der Selbstverwaltung geht zurück auf die Lehre Rudolf von Gneist, vom englischen Selfgouvernment: „Die Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren und Mittelstände mittels Kommunalgrundsteuern."[8]) Auf deutsche Verhältnisse übertragen, bedeutet das: „Die Wahrnehmung von Funktionen der inneren Landesverwaltung durch unbesoldete Ehrenbeamte im Gegensatz zu besoldeten Berufsbeamten.[9]) Nur hierin erblickt Gneist Selbstverwaltung, nicht in den deutschen Kommunalverbänden. Seine Lehre hat praktischen Niederschlag gefunden in den deutschen und preußischen Reformen nach 1870 in Gestalt systematischer Beteiligung des einzelnen Staatsbürgers an Verwaltung und Rechtsprechung, so z. B. die preußischen Amtsvorsteher und die Laienelemente im Kreisausschuß, Bezirksausschuß und Provinzialrat.[10])

Seine Lehre weist eine ganze Zahl von Anhängern auf, die aber nicht völlig mit ihm übereinstimmen.

Peters kommt in seiner Abhandlung „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen" nach einer Gegenüberstellung der

---

[2]) Preuß, die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Handb. d. kommunal. Pol. Bd. I, S. 266 ff. 3. Aufl. 1920. Ders. „Selbstverwaltung" im Handwörterbuch d. Kommunalwissenschaften 1924, III S. 768 u. 776.

[3]) Hatschek, Art. „Selbstverwaltung" in: Lehrb. d. deutsch. u. preuß. Verwaltungsrechts, 5. u. 6. Ausgabe, S. 62 ff.

[4]) Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, 1887, S. 29 ff.

[5]) Neukamp, Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne, ArchöR. Bd. 4 S. 381—402.

[6]) Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894, S. 4/14.

[7]) Peters, a. a. O. S. 4/46.

[8]) Gneist, Geschichte und Gestalt der heutigen Kommunalverfassung und des Selfgouvernments. Bd. II S. 1211.

[9]) v. Gneist, Die preußische Kreisordnung 1870, S. 9 vgl.

[10]) vgl. §§ 10, 28, 37 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. 7. 1883 und § 135 Kreisordnung für die östlichen Provinzen vom 13. 12. 72. GS. S. 195.

verschiedenen Ansichten in Uebereinstimmung mit der vorherrschenden Lehre ebenfalls zu dem Ergebnis, daß eine juristische Bedeutung dem Selbstverwaltungsbegriffe Gneists nicht zukommt. Gneist selbst erkennt an, daß auch die Ehrenbeamten, die ja für ihn das Wesensmerkmal der Selbstverwaltung bilden, Rechte und Pflichten der Staatsbeamten haben. Die Verwaltung muß daher ihrer rechtlichen Natur nach dieselbe sein, unbeschadet darum, ob sie von Ehren- oder Berufsbeamten, von unbesoldeten oder besoldeten Beamten, oder von gewählten oder ernannten Beamten geführt wird.

Auch wenn man der Ansicht Labands[11]) zustimmt, daß die Selbstverwaltung ursprünglich ein auf Machtbeschränkung der Minister gerichteter politischer Begriff gewesen sein mag und anfänglich die Dezentralisation der Verwaltung, die Verwendung von Ehrenbeamten insbesondere von Wahlbeamten im Auge hatte, so trifft dieser Begriff für die heutige Selbstverwaltung nicht mehr zu. Die Entwicklung hat dahin geführt, daß eine Verschiebung des Schwerpunktes von dem vor dem Kriege in der Selbstverwaltung noch stärker vertretenen ehrenamtlichen Laienelement zu einem hauptamtlich angestellten und besoldeten Berufsbeamtentum stattgefunden hat.

Wenn auf den Tagungen der Landgemeinden, Städte und Landkreise in den letzten Jahren ein Kampf um Schutz und Stärkung der Selbstverwaltung entbrannt ist, so gilt dieser Kampf bestimmt nicht einer Stärkung des politischen Begriffs im Sinne Gneists und Labands durch eine Vermehrung des Laienelements in der Selbstverwaltung. Der Gneistsche Begriff der Selbstverwaltung kann daher nur als ein gesetzgeberisches Prinzip gewertet werden, als solches hat er sich wegen seiner Bedeutung auch in der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und bei den Verwaltungsbeschlußbehörden ausgewirkt. Ein juristisches Merkmal für die Selbstverwaltung ist ihm aber nicht zu entnehmen.

Im wesentlichen stimmen mit Gneist überein: Loening[12]), Sarwey[13]) Bornhak[14]) und Neukamp[15]), Meyer-Anschütz[16]).

Würde man der Ansicht dieser Schriftsteller über das Wesen der Selbstverwaltung folgen, so würde das Verhältnis der Gemeinden zu Reich und Staat bedeutungslos sein, denn Ehrenbeamte

---

[11]) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 102, Anm. 4.

[12]) Loening, Lehrb. d. deutschen Verwaltungsrechts, S. 35 ff.

[13]) Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1884, S. 100 ff.

[14]) Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Bd. II, 1899, S. 108. Dort, wo die anderen Schriftsteller von juristischer Selbstverwaltung reden, spricht Bornhak von Kommunalverbänden. Er übersieht, daß die Eigentümlichkeiten der letzteren sich auch bei anderen rechtlichen Körperschaften als Gemeinden finden.

[15]) Neukamp, Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne, ArchöR. Bd. 4 S. 551.

[16]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl, 1919, S. 386.

gibt es nicht nur in der Kommunalverwaltung, sondern auch in der Reichs- und Staatsverwaltung.

Da der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung, um den es sich bei Zwangseingemeindung allein handelt, naturnotwendig in einem Gegensatz zum Begriff der Reichs- und Staatsverwaltung stehen muß, dies aber wie vorstehend erörtert, bei der Selbstverwaltung im politischen Sinne nicht der Fall ist, so kommt für die vorliegende Arbeit nur der juristische Begriff in Frage.

b) Der juristische Begriff der Selbstverwaltung.

Für den juristischen Begriff der Selbstverwaltung ist allein die körperschaftliche Selbstverwaltung maßgebend, die ihre Wurzel in der Idee einer von der unmittelbaren Staatsverwaltung abhängigen Verwaltung hat. Sie entspringt dem deutschen Recht und ist in Preußen durch die Städteordnung des Freiherrn vom Stein vom 19. November 1808 zuerst in unser Recht aufgenommen worden.

Meyer-Anschütz[18]) definiert das Wesen der Selbstverwaltung als „Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattete öffentlich-rechtliche Verbände, welche dem Staate eingegliedert und untergeordnet, gleichwohl ihm gegenüber aber selbständig sind."

Zutreffend betont er die Rechtsnatur des Trägers und dessen Stellung zum Staate; besondere Bedeutung kommt den Worten „gleichwohl ihm gegenüber aber selbständig sind" zu, da sie das Moment der eigenen Verantwortung besonders hervorheben. Von Selbständigkeit im Verwaltungssinne kann nur gesprochen werden, wenn der Selbstverwaltungskörper auch die volle Verantwortung für seine Maßnahmen trägt. Trägt eine andere Stelle die Verantwortung, so kann von einer „Selbst"-Verwaltung nicht mehr die Rede sein.

Nach Laband[19]) liegt Selbstverwaltung dort vor, wo eine obrigkeitliche Gewalt die ihr zustehenden Hoheitsrechte nicht unmittelbar durch eigene Organe, sondern durch Uebertragung oder Ueberlassung an ihr untergeordnete politische Körper „mittelbar" ausüben läßt und sich darauf beschränkt, für die Ausübung Richtlinien aufzustellen und die Durchführung zu überwachen. Objekt der Selbstverwaltung sind für Laband nur staatliche Aufgaben.

Schoen[20]) betont auch den letzten Punkt besonders und vertritt im übrigen den Standpunkt, daß Objekt der Selbstverwaltung nur solche Angelegenheiten sein können, die der Staat besorgen müßte, wenn sie nicht der Selbstverwaltungskörper erledigte.

---

[18]) Meyer-Anschütz, a. a. O., S. 386.
[19]) Laband, Staatsrecht, Bd. I, S. 103 ff.
[20]) Schoen, Das Recht d. Kommunalverbände i. Preuß. Leipzig 1897, S. 7.

Haenel[21]) sieht wie Laband in der Selbstverwaltung die mittelbare Erledigung von Aufgaben des Staates durch die Selbstverwaltungskörper. Trotzdem unterscheidet er scharf zwischen Staat und Selbstverwaltung. Der Unterschied liegt bei ihm im Subjekt, das die Verwaltung führt.

Leidig[22]) erblickt in der Selbstverwaltung die Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht durch den Staat, sondern durch politische, ihm untergeordnete Einheiten, die vom eigenen Leben erfüllt sind.

Jellinek[23]) und Hatschek[24]) verstehen unter Selbstverwaltung das politische Institut der Heranziehung von Kommunalverbänden für Staatsaufgaben. Diese Verbände können aktive oder passive öffentlich-rechtliche Verbände sein.

Die angeführten Schriftsteller sehen in den Selbstverwaltungsaufgaben rein staatliche Angelegenheiten. Sie vertreten die Ansicht, daß eigene Hoheitsrechte der Gemeinden mit der Einheit des Staates und seiner Allmacht unvereinbar seien. Die Gemeinden seien lediglich Staatsanstalten mit in sich geschlossener staatlicher Verwaltung; ein eigenes Recht hätten sie weder auf Existenz- noch auf Wirkungskreis.

Andere Schriftsteller wie von Gierke[25]), Preuß[26]), Bühler[27]), Rosin[28]) legen das entscheidende Gewicht auf den Gegensatz zwischen der Verwaltung eigener Angelegenheiten und der Verwaltung staatlicher, also fremder Angelegenheiten. Sie sprechen den Gemeinden gegenüber dem Staate eigene Rechte sowohl auf Existenz als auf einen ihrem Daseinszweck entsprechenden Wirkungskreis zu, die sie teilweise als ursprüngliche auf geschichtlicher Entwicklung beruhende Rechte, teilweise als vom Staate verliehene[29]) Rechte in Anspruch nehmen.

Nach Helfritz[30]) ist bei der Erörterung der Streitfrage über die Existenzberechtigung der Gemeinden, wie häufig bei juristischen Meinungsverschiedenheiten, übersehen, daß hier Fragen des positiven, geltenden Rechts vermengt werden mit Fragen der Rechtspolitik, d. h. also der Rechtsgestaltung, wie sie für die Zukunft ins Auge gefaßt werden könnte. Eine Trennung beider Begriffe gibt Klarheit.

Es ist Tatsache, daß der Staat, nachdem er im Laufe des 16. bis 18. Jahrhunderts die Selbständigkeit der Gemeinden so gut wie ganz beseitigt und letztere zu reinen Staatsanstalten gemacht hatte,

---

[21]) Haenel, Deutsch. Staatsrecht 1892, S. 135 ff.
[22]) Leidig, Preuß. Stadtrecht 1891, S. 36.
[23]) Jellinek G., System der subjektiv öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1905, S. 263 u. 291 ff.
[24]) Hatschek, Selbstverwaltung, 1898, S. 97, 138.
[25]) v. Gierke, Das Deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I. 1868, S. 744 ff.
[26]) Preuß, Städtisches Amtsrecht 1902, S. 123 ff.
[27]) Bühler, die subjektiv öffentlichen Rechte, 1914, S. 253.
[28]) Rosin, Annalen des Deutschen Reichs, 1883, S. 265 ff.
[29]) z. B. v. Blume: Ueber deutsche Selbstverwaltung 1917, S. 12 ff.
[30]) Helfritz, Grundriß d. preuß. Kommunalrechts, S. 11.

sie im Laufe des 19. Jahrhunderts durch das positive Recht als juristische Personen des öffentlichen Rechts, d. h. als selbständige Körperschaften anerkannt hat.

Eine selbständige Körperschaft hat naturnotwendig ihren eigenen Wirkungskreis, dessen Art und Umfang sich nach der Zweckbestimmung der Körperschaft richtet. Demnach sind die Aufgaben der Gemeinden eigene kraft positiven Rechts. Da aber die öffentlich-rechtliche Körperschaft nicht Selbstzweck sein kann, sondern gerade vom Staate zur Erfüllung besonderer Aufgaben geschaffen ist, so muß der Staat ihr auch einen bestimmten Aufgabenkreis zuweisen, innerhalb dessen er selbst auf die Ausübung der Verwaltungstätigkeit auf gewissen Gebieten verzichtet. Es handelt sich also nunmehr um ursprünglich staatliche Aufgaben, die von den Gemeinden im Interesse des Staates geführt werden, weil der Staat es sonst selber tun müßte. Auf die zukünftige Rechtsgestaltung komme ich an anderer Stelle zurück.

Unbeschadet der zahlreichen Formulierungen, die der Begriff der Selbstverwaltung erfahren hat, kann man die herrschende Lehre als diejenige bezeichnen, die Peters[31]) wiedergibt. Er sieht in dem juristischen Begriff der Selbstverwaltung „eine sich im Rahmen der Reichs- und Staatsgesetze abspielende Tätigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts — außer von Reich und Staat —, kraft deren diese Verbände Aufgaben, welche weder solche der Rechtssprechung noch der Rechtssetzung sind, unter eigener Verantwortung erfüllen."

Von besonderer Bedeutung ist auch seine Klarstellung, daß die einzige Erklärungsmöglichkeit für die Art der Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaften eine Teilung der Gegenstände der Selbstverwaltung in solche ist, die für die Existenzerhaltung der juristischen Personen notwendig und daher jeder Körperschaft eigen sind, und in solche, die gerade zur Erfüllung der jenen Körperschaften eigentümlichen besonderen Zwecke den Gemeinden zur Führung im eigenen Namen und auf eigene Verantwortung vom Staate überlassen sind. Die Angelegenheiten der ersteren Art sind eigene, weil sie der Existenzerhaltung der vom Staate nun einmal geschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften dienen, die Angelegenheiten der zweiten Art sind eigene kraft staatlicher Uebertragung.

Die Anerkennung der Gemeinde als öffentlich-rechtliche Körperschaft umschließt also logisch die Verleihung des Rechts auf eigene Organe, auf eigene Finanzverwaltung und auf Ausübung derjenigen Tätigkeiten, die sich aus der Notwendigkeit, die Organisation zu schaffen und zu erhalten, ergeben. Vom Standpunkt der Gemeinde sind diese Rechte eigene Rechte der Körperschaft als solcher.

Peters legt ebenfalls wie Meyer-Anschütz besonderes Gewicht

---

[31]) Peters, a. a. O. S. 36.

darauf, daß die Verwaltung unter alleiniger Verantwortung der betreffenden Körperschaft geführt wird, und daß ein Anweisungsrecht von außen her, insbesondere seitens des Staates, fehlt.

Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die für diese Arbeit in erster Linie interessieren, handelt es sich unbestritten um juristische Personen, d. h. um Körperschaften des öffentlichen Rechts.[32])[33]) Eine Ausnahme bilden die Zweckverbände, die zwar körperschaftlich organisierte Verbände von Kommunalkörpern mit dem Rechte der Selbstverwaltung darstellen, aber nur ganz bestimmte Kommunalaufgaben zu erfüllen haben; sie gehören nicht zu den Gemeinden, weil sie keine Gebietskörperschaften sind und weil ihnen die Totalität des Wirkungskreises fehlt.[34]) Ihre Rechtsverhältnisse sind geregelt durch das Zweckverbandsgesetz vom 19. 7. 1911. Rechtspersönlichkeit besitzt der Zweckverband nur dann, wenn er nur aus rechtsfähigen Personen, insbesondere nur aus Gemeinden besteht; es sei denn, daß ihm gemäß § 6 a. a. O. durch das Staatsministerium die Rechte einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft verliehen sind.

Die Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts treten ihren Mitgliedern gegenüber nicht nur als Träger von privaten Rechten und Verbindlichkeiten in die Erscheinung, sie vermögen ihnen gegenüber auch eine vom Staate abgeleitete hoheitliche Zwangsgewalt auszuüben. Hier liegt der Unterschied zur privatrechtlichen Vereinsgewalt. Wähenrd private Vereine ihre Mitgliedschaftsbeiträge zwangsweise nur unter Inanspruchnahme der ordentlichen Gerichte beitreiben können, ist die juristische Person in der Regel in der Lage, unmittelbaren Zwang gegen ihre Mitglieder auszuüben. Die Einzelperson steht also, wie es im Wesen des öffentlichen Rechts liegt, der juristischen Person des öffentlichen Rechts nicht als gleichgeordnetes, sondern in manchen Punkten als untergeordnetes Rechtssubjekt gegenüber. Nach welcher Richtung hin und in welchem Umfange die Körperschaft des öffentlichen Rechtes ihre Mitglieder erfaßt, richtet sich nach ihrer allgemeinen Zweckbestimmung oder nach ihren genau festgelegten Aufgaben.

Da der Aufgabenkreis bei den Gemeinden universell ist, erweitert sich die Zwangsgewalt entsprechend, so daß von einer Herrschaftsgewalt gesprochen werden kann.

Peters[35]) sieht in der heutigen Gemeinde „eine mit dem Rechte der Selbstverwaltung und mit vom Staate abgeleiteter Herrschaftsgewalt über ein bestimmtes Gebiet ausgestattete öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche sämtliche innerhalb des Gebietes zu erledigenden öffentlichen Aufgaben, die von keiner anderen Stelle erfüllt werden, entsprechend ihren Kräften zu übernehmen hat."

---

[32]) Peters, a. a. O. S. 20.
[33]) Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff 1894, S. 43.
[34]) Neuwiem, Die kommunalen Zweckverbände in Preußen, 1919, S. 40.
[35]) Peters a. a. O. S. 54. Dies ist unbestritten auch die herrschende Lehre.

c) Gebietsabgrenzung und Aufgabenkreis.

Von „kommunaler Selbstverwaltung" spricht man bei Selbstverwaltungskörpern, wie Städte und Landgemeinden, die ihre Herrschaftsgewalt in einem durch die Gemeindegrenzen räumlich genau festgelegten Gebiet ausüben, und die deshalb als Gebietskörperschaften anzusehen sind.[1]) Den letzteren sind ohne weiteres alle angehörig, die innerhalb des Gebiets ihren Wohnsitz, unter Umständen auch nur ihren Aufenthalt nehmen. Man spricht hier von einer Gebietshoheit, die ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal von den sonstigen Selbstverwaltungsverbänden bildet. Der Herrschaftsgewalt der Gebietskörperschaften sind alle Personen und Sachen innerhalb ihres Gebietes unterworfen, während bei anderen örtlich begrenzten Selbstverwaltungskörpern nur eine in persönlicher und sachlicher Beziehung genau festgelegte Herrschafts- und Zwangsgewalt ausgeübt werden kann.

Peters[2]) stellt bei den Gemeinden das „Gebiet" als Objekt der Herrschaft hin. Das zeige sich am deutlichsten bei der Steuerhoheit der Gemeinden, aber auch bei den verschiedenen wohlfahrtspflegerischen Aufgaben, die die Gemeinden erfüllen.

Ob Peters Recht hat, wenn er das „Gebiet" als die Grundlage des Herrschaftsrechts der Gemeinden bezeichnet, oder ob man die Herrschaftsgewalt aus dem bei gemeindlichen Gebietskörperschaften sozusagen unbegrenzten „Aufgabenkreis" ableitet, mag dahingestellt bleiben. Tatsache ist, daß die Gebietskörperschaft wohl von niemand bestritten wird, ebensowenig die Totalität des Wirkungskreises, welche eine besondere Eigentümlichkeit von Reich, Staat und Gemeinden ist.

Das Preußische OVG.[3]) hat Folgendes ausgeführt: „Nach gemeinem deutschen Rechte verfolgt die Gemeinde nicht einen mehr oder weniger vereinzelten Zweck, sondern hat die Bestimmung, alle Beziehungen des öffentlichen Lebens in sich aufzunehmen. Die Gemeinde kann hierdurch alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des Einzelnen fördert. Sie kann gemeinnützige Anstalten, welche hierzu dienen, einrichten, übernehmen und unterstützen."

Damit ist nicht gesagt, daß nun tatsächlich der Wirkungskreis der Gemeinden in keiner Weise eingeschränkt werden kann, ohne daß sie ihr eigentliches Wesen verändern. Zunächst ergibt sich schon aus der Begrenzung der Mittel und des Raumes von selbst eine gewisse Beschränkung. Darüber hinaus können kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift gewisse Aufgaben bestimmten anderen Körperschaften übertragen sein. Was ausschließlich dem

---

[1]) Helfritz, Grundriß, S. 7 u. 8.
[2]) Peters, a. a. O. S. 55.
[3]) OVG. Bd. 12, S. 158.

Staate überwiesen ist, wie Gerichtspflege, Heerwesen usw. darf nicht in den Wirkungskreis gemeindlicher Selbstverwaltungskörper einbezogen werden. Weitere Schranken ergeben sich daraus, daß der Staat den Gemeinden einzelne Aufgaben als Selbstverwaltungspflichtaufgaben zuweist und für die Durchführung bindende Richtlinien aufstellt; ebenso ist er berechtigt, bisherige Selbstverwaltungsangelegenheiten an sich zu ziehen und sie in sogenannte Auftragsangelegenheiten umzuwandeln, die nunmehr von den Gemeinden nach staatlicher Anweisung zu erledigen sind. Dieser Fall liegt vor beim § 1 des Ausführungsgesetzes zum Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 24. 3. 24, welcher lautet: „Die Aufgaben der öffentlichen Jugendwohlfahrtspflege mit Ausnahme der Ausführung der Fürsorgeerziehung sind Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände."

Durch den gesperrt gedruckten Teil der Bestimmungen dieses § 1 wird klar zum Ausdruck gebracht, daß die Fürsorgeerziehung zukünftig nicht als Selbstverwaltungsangelegenheit, sondern als Auftragsangelegenheit zu gelten habe.

Kitz[4]) hat in einem Schriftsatz im Preußischen Verwaltungsblatt eingehend dazu Stellung genommen. Seine Auffassung, daß die Umwandlung einer Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Auftragsangelegenheit verfassungswidrig sei, ist abzulehnen.

Aus der Totalität des Wirkungskreises ergibt sich ohne weiteres, daß jede Person, die sich im Gemeindebezirk aufhält, von der Herrschaftsgewalt der Gemeinde in irgend einer Form erfaßt wird. Sie wird dadurch Objekt der Herrschaftsgewalt.

d) Natur der Aufgaben.

Wie bereits an anderer Stelle erörtert[1]), bestehen in der Wissenschaft Meinungsverschiedenheiten über die Natur der Selbstverwaltungsaufgaben, d. h. ob sie als rein staatliche Angelegenheiten anzusehen sind, oder als solche, die die Gemeinden als eigene auf Grund geschichtlicher Entwicklung oder staatlicher Uebertragung infolge Verleihung der Rechtspersönlichkeit zu beanspruchen haben.

Diese Frage ist gelegentlich der Frage der Existenzberechtigung der Gemeinden bereits mitbehandelt und zwar in dem Sinne, daß es sich bei den Selbstverwaltungsaufgaben um ursprünglich staatliche, bei der Anerkennung der Gemeinden als öffentlich-rechtliche Körperschaften überlassene bzw. übertragene eigene Angelegenheiten handelt.

Was dagegen die künftige Rechtsgestaltung anbelangt[1a]), so steht es außer Frage, daß der Staat, der nun einmal die Gesetzgebungsgewalt in Händen hat, die Gesetze nach seinem Willen ge-

---

[4]) Kitz, PrVBl. Jg. 45, S. 251.
[1]) s. S. 26.
[1a]) s. S. 27.

stalten kann. Ein rechtlicher Anspruch gegen den Staat auf Gestaltung der Rechtsordnung im bestimmten Sinne steht den Gemeinden nicht zu. Der Staat ist hier allgewaltig. Art 127 RV. und Art. 70 Pr.V. gewährleisten den Gemeinden und Gemeindeverbänden darin keinen Schutz.

Eine andere Frage ist es aber, ob es zweckmäßig und moralisch zu verantworten wäre, wenn der Staat den Gemeinden ihre selbständige Existenz nehmen, ihre Aufgaben an sich ziehen und sie zu Staatsanstalten machen würde. Diese Frage ist, wie ich später ausführen werde, entschieden zu verneinen.

e) Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung.

Schon aus dem Begriffe der Selbst-„Verwaltung" ergibt sich, daß es sich um eine im Rahmen der Reichs- und Staatsgesetze auszuübende Tätigkeit handelt. Die Grenzen liegen daher regelmäßig in den Reichs- und Staatsgesetzen. Für den Staat ergibt sich aber aus dem Umstande, daß die Gemeinden ihre Aufgaben im Interesse des Staates und der Allgemeinheit erfüllen, die Notwendigkeit, darüber zu wachen, daß die Selbstverwaltungskörper ihre Aufgaben auch tatsächlich erfüllen, und daß die Verwaltung nach Maßgabe der Gesetze ausgeübt wird. Diese Ueberwachung wirkt sich als Kommunalaufsicht aus. Sie greift aber nur insoweit Platz, als die Selbstverwaltung der Gemeinden reicht. Sie ist das notwendige Korelat zur Selbstverwaltung, widerspricht also nicht ihrem Wesen und ist keineswegs bloß als notwendiges Uebel in den Kauf zu nehmen; sie wird in der herrschenden Lehre definiert als „Verwaltungstätigkeit des Staates, welche zum Zwecke hat, den Selbstverwaltungskörper im öffentlichen Interesse zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten und die gesamte von ihm geführte Verwaltung in Einklang zu bringen mit der übrigen öffentlichen Verwaltung."[1])

Gegen eine Ueberschreitung der kommunalaufsichtlichen Befugnis ist der Selbstverwaltungskörper durch sein subjektiv-öffentliches Recht auf Selbstverwaltung geschützt, er kann gegen Uebergriffe durchweg die Verwaltungsgerichte in Anspruch nehmen.

f) Wesensmerkmale der kommunalen Selbstverwaltung.

Fassen wir die vorstehend erörterten Wesensmerkmale der kommunalen Selbstverwaltung zusammen, so ergibt sich Folgendes: Die kommunale Selbstverwaltung ist als eine besondere Art der Selbstverwaltung im juristischen Sinne, d. h. der körperschaftlichen Selbstverwaltung anzusehen, deren Träger stets eine mit Herrschaftsgewalt ausgestattete öffentlich-rechtliche Gebietskör-

---

[1]) Peters, a. a. O. S. 218.

perschaft ist, die ihre Aufgaben unter eigener Verantwortung nach Maßgabe der Gesetze im Rahmen der allgemeinen Staatsaufsicht ausübt. Die Herrschaftsgewalt ist äußerlich an das Gemeindegebiet gebunden, hat aber innerhalb dieses Gebietes einen universellen Wirkungskreis. Die Aufgaben der Gemeinden sind eigene kraft staatlicher Uebertragung, soweit sie nicht der Existenzerhaltung der vom Staate geschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaft dienen. Sie werden im staatlichen Interesse verwaltet, woraus sich die Notwendigkeit einer Staatsaufsicht ergibt, nach der Richtung hin, daß der Selbstverwaltungskörper seine Pflicht erfüllt und die Verwaltung gesetzmäßig führt:

Zusammengefaßt: Kommunale Selbstverwaltung ist die verantwortliche Ausübung eigener Verwaltungsaufgaben durch staatlich anerkannte Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts mit universellem Wirkungskreis unter allgemeiner Staatsaufsicht.

Es ergibt sich somit, daß die Selbstverwaltungsmacht der Gemeinden nicht auf deren ursprünglichen Rechte beruht; sie ist vielmehr abgeleitete Macht des Staates, wenn auch die Träger der Selbstverwaltung im eigenen Wirkungskreis grundsätzlich unabhängig von den Staatsorganen und im eigenen Namen tätig werden.

Dieses Ergebnis zeigt die Vereinbarkeit der Zwangseingemeindung mit Art. 127 RV.

Alle Gemeinschaftszwecke sind eben begrifflich Staatszwecke, sie eignen dem Staate und keinem anderen. Die so begrifflich dem Staate vindizierte Universalität der Zwecke nimmt aber im tatsächlichen Staatsleben praktisch eine ganz andere Gestalt an: der Staat nimmt nur einen Teil dieser Angelegenheiten in eigene Verwaltung, das übrige überläßt er den anderen zur Erledigung. Der Umfang dieser Erledigung hängt aber davon ab, ob der Staat sie noch als ein örtliches Interesse ansieht. Er ist jederzeit in der Lage, die den betreffenden Gemeinden übertragenen und überlassenen, an sich staatlichen Aufgaben, diesen wieder zu nehmen, ohne hierbei den im Art. 127 RV. anerkannten Grundsatz der Selbstverwaltung zu verletzen.

V. Abschnitt.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 127 RV.

Auch schon die Entstehungsgeschichte des Art. 127 RV. ergibt, daß man nur die Existenz der Gemeinden in ihrer Gesamtheit sichern wollte, indem man die Verfassungsbestimmung in den

zweiten „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" überschriebenen Hauptteil der Verfassung brachte.

Der Vorläufer des Art. 127 findet sich in dem sogen. „Entwurf Preuß" nicht unter den Grundrechten, sondern in dem ersten Abschnitt „Das Reich und die deutschen Freistaaten" im § 12, in dem Grundsätze für die Landesverfassung der deutschen Freistaaten aufgestellt werden. Unter diesen ist unter Ziff. 3 der Satz enthalten: „Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten zu. Ihre Vorstände werden entweder unmittelbar nach den Grundsätzen der Verhältniswahl oder durch eine aus solchen Wahlen hervorgegangene Vertretung gewählt. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich auf die Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit der Verwaltung und die Grundlage der Finanzgebarung."

Diesen Vorgang erklärt Glum[1]) dadurch, daß durch die RV. ein Staat von einer ganz bestimmten Gliederung zur Anerkennung gebracht ist, zu dem die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht als bloße Verwaltungsbezirke eines dezentralisierten Einheitsstaates, sondern eines aus selbständigen Verwaltungskörpern sich aufbauenden Staatsganzen gehören. Diese würden nicht nur als die wichtigsten Teile dieses Staates in der Verfassung besonders hervorgehoben, sondern der Staat, wie er durch die Verfassung vom 11. 8. 1919 zur Anerkennung gebracht worden, sei ohne diese Teile überhaupt nicht denkbar.

Daß die Gemeinden und Gemeindeverbände wesentliche Teile des deutschen Staatsbaues waren und auch noch sind, steht fest.

Die Gemeinde ist in Deutschland der älteste Bestandteil des Baues. Sie hat die Zerschlagung der ehemaligen Reichsgliederung in kleinstaatliche Splitter, wie sie sich seit dem 13. Jahrhundert vollzogen hat, überdauert. Als aus diesen der absolutistische Fürstenstaat hervorging, dem die Anerkennung einer echten Selbstverwaltung fern lag, hat er nie daran denken können, die Gemeinde zu beseitigen. Sie war vorhanden, als ihr zu Anfang des 19. Jahrhunderts ihre Rechte wiedergegeben wurden. Sie ist kein Werk von Menschenhand, sie ist die naturgeborene Einheit des Nachbarschaftsverbandes und älter als der Staat. Dieser ist auf ihr erwachsen und bleibt an sie gebunden.

Die Formulierung des Rechts der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände, wie sie im § 12 des Preuß'schen Entwurfs vom 3. sowohl wie vom 2. Januar 1919 enthalten war, scheiterte damals an dem Widerstand der Länder, die, wenn sie ihren Staatscharakter nicht beeinträchtigt sehen wollten, auf eine Differenzierung den übrigen öffentlichen Gemeinschaften gegenüber Wert legen mußten.[2]) Infolgedessen fehlten im Entwurf 3

[1]) Glum, ArchöR. NF. 17, S. 379 ff.

[2]) Preuß im 8. Ausschuß, 38. Sitzung (Verhandl. Bd. 336, S. 437): „Das stieß aber im Staatenausschuß auf den entschiedenen Widerspruch der Einzelstaaten, obgleich die Bestimmungen weder allzu kühn, noch allzu neu waren."

und 4 dann die auf die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände sich beziehenden Sätze, was auf ein Entgegenkommen der Reichsregierung gegenüber der ablehnenden Haltung der Regierungen der Einzelstaaten zurückzuführen ist. Wollte man daher die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassung überhaupt, aber nicht in dem ersten Hauptteil besonders hervorheben, so ergab sich nach dem unserer Verfassung zugrunde liegenden System nur die Aufnahme in den Katalog der Grundrechte. In diesem ist der Satz, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze besitzen, erst durch den Verfassungsausschuß hineingekommen, und zwar auf Anregung des Unterausschusses.[3])

Man wollte dadurch diesem Rechte ein erhöhtes Maß von Sicherheit gegenüber Eingriffen durch die staatliche Gesetzgebung geben, nämlich insoweit als die Grundrechte, abgesehen von einem Vorbehalt des Gesetzes selbst, nicht Durchbrechung durch einfaches Gesetz vorsehen.

Auch der Berichterstatter Beyerle hat bei den Beratungen über die Reichsverfassung im Rechtsausschuß bzw. Plenum der Weimarer verfassunggebenden Nationalversammlung darauf aufmerksam gemacht, daß die Reichsverfassung nur das „Prinzip der Selbstverwaltung" aussprechen will.[4])

Wenn auch eine Auslegung nicht allein auf den „Willen des Gesetzgebers" abgestellt werden darf, so kann doch in Verbindung mit allem soeben Ausgeführten gegen die Ansicht von Stier-Somlo die Tatsache herangezogen werden, daß in den Verhandlungen der Nationalversammlung kein Wort davon gefallen ist, Art. 127 solle einer jeden Gemeinde das Recht der Selbstverwaltung und das Recht auf Bestand gewährleisten, und daß immer nur die Rede von der Aufstellung des Prinzips der Selbstverwaltung gewesen ist.

Wir sehen also, daß aus der unmittelbaren Entstehungsgeschichte des Art. 127 RV. das eine sofort festzustellen ist: Art. 127 ist kein bloßer Programmsatz für die Zukunft, sondern geltendes Recht, und spricht verfassungsmäßig das Prinzip der Selbstverwaltung aus.

Art. 127 ist jedoch ein „abhängiger Satz". Er bringt die Umschreibung seines Inhaltes nicht aus sich selbst hervor, verweist vielmehr auf einen außerhalb seiner Darstellung liegenden Kulturwert, den er schützen will, nämlich auf die gemeindliche Selbstverwaltung, so wie sie durch die geschichtliche Entwicklung erwachsen ist.

Damit ist nun nicht gesagt, daß Art. 127 RV. inbezug auf die Kompetenzgrenze zwischen Ländern und Gemeinden den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Besitzstand ihrer eigenen An-

---

[3]) Verhandl. Bd. 336, S. 381.
[4]) Verhandl. Bd. 328, S. 1599

gelegenheiten, womöglich auf der Basis des Status quo vom 11. 8. 1919, habe garantieren wollen. Eine materiell rechtliche Norm über den Umfang bzw. Mindestumfang des Wirkungskreises der Gemeinden ist in Art 127 RV. nicht enthalten.[5]) Ebensowenig proklamiert der Art. den Grundsatz der Universalität des kommunalen Wirkungskreises der Gemeinden, wie Tatarin-Tarnheyden es annimmt.[6]) Vielmehr ist der Staat jederzeit berechtigt, Angelegenheiten, die bisher nur von den Gemeiden und Gemeindeverbänden in Anspruch genommen waren, in den Bereich seiner eigenen Tätigkeit zu ziehen oder das Aufsichtsrecht gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden auszugestalten. Sowohl dem Reich wie den Ländern soll die Zuständigkeit nach dieser Richtung hin nicht bestritten werden. Weder die Abgrenzung zwischen Aufsicht und Selbstverwaltung für Reich, Länder und Gemeinden, noch die Abgrenzung ihrer Kompetenzen inbezug auf Gesetzgebung und Verwaltung kann nach quantitativem Maßstabe erfolgen. Sie wird stets beweglich bleiben müssen und durch einfaches Gesetz den Zeiterfordernissen, Zeitverhältnissen und den allgemeinen Staatsinteressen angepaßt werden können. Trotzdem wird man sagen müssen, daß, wenn die Selbstverwaltung in den Gemeindeverbänden lebendig bleibt, sie sich gegen eine Einschränkung der Kompetenzsphäre, die das Zeitempfinden als Selbstverwaltung ansieht, wird wehren können. Soweit aber die Grundsätze der Selbstverwaltung gewahrt werden, hat die Landesgesetzgebung freie Hand in der Ausgestaltung des Gemeinderechts.[7]) Andererseits ist der künftigen Landesgesetzgebung keine unbeschränkte Willkür gelassen. Die Grundsätze der Selbstverwaltung sind verfassungsmäßig gewährleistet.

---

[5]) Anschütz, a. a. O. S. 510.

[6]) Grundlegende Betrachtungen z. Flaggenfrage, ArchöR. NF. 13, S. 330.

[7]) Unrichtig deshalb Wittmayer (Weimarer Verfassung Tübingen 1922, S. 169), wenn er glaubt, daß diese Art von Selbstverwaltung, die sie heute in den Händen hat ... sich voraussichtlich als Minimum erweisen dürfte. Eine Nachprüfung an Hand der in der letzten Zeit ergangenen Gesetze, wie z. B. das Landessteuergesetz vom 30. 3. 1920 (RGBl. S. 402 bzw die Abänderungen dieses Gesetzes in der Fassung vom 23. 6. 1923 (RGBl. S. 483), zweitens das Ermächtigungsgestz vom 8. 12. 1923 (RGBl. I S. 1179 bzw. die Dritte Steuernotverordnung vom 12. 2. 1924 (RGBl. S. 74) und die damit im Zusammenhang stehende Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924 (RGBl. S. 100) und 3. das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 (RGBl. I S. 187) führt zu dem Ergebnis, daß die Reichs- und Landesgesetzgebung der letzten Jahre die freie Entscheidungsbefugnis und den Bewegungsspielraum der gemeindlichen Selbstverwaltung sowohl hinsichtlich des Einnahmen- als auch des Aufgabenkreises s t a r k eingeschränkt hat. Die Aufgaben der Selbstverwaltung stellen eben etwas Bewegliches dar und müssen durch einfaches Gesetz den Zeitverhältnissen, Zeiterfordernissen und dem allgemeinen Staatsinteresse angepaßt werden können, ohne daß dadurch der Grundsatz der Selbstverwaltung irgendwie berührt werden muß.

VI. Abschnitt.

Die Bedeutung des Art. 127 RV. als Grundrecht.

Welche besondere Bedeutung hat nun der Art. 127 RV. dadurch erhalten, daß er den für die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände anerkannten Grundsatz als Grundrecht ausspricht?

Man könnte geneigt sein, diese Tatsache als die Zusicherung eines Freiheitsrechtes an jede Gemeinde aufzufassen.

Nun besteht häufig die Verlockung, die Grundrechte möglichst dahin auszulegen, daß sie persönliche Freiheitsrechte gewährleisten, daß sie also unmittelbar subjektive öffentliche Rechte zusichern.[1]) Man begründet die Neigung damit, daß die Grundrechte nach ihrer geschichtlichen Bedeutung ein Bollwerk individualistisch-liberaler Werte gegen den Staat seien und in dieser von der Geschichte gewiesenen Richtung ausgelegt werden müssen.[2]) Wendet man diesen Auslegungsgrundsatz auf Art. 127 RV. an, so kommt man, da die Subjekte des darin ausgesprochenen Satzes die Gemeinden sind, zu dem Ergebnis, daß jedem „Individuum" Gemeinde, so wie es zur Zeit des Inkrafttretens der RV. bestanden hat, ein persönliches öffentliches Recht auf Selbstverwaltung verfassungsmäßig zugesichert ist. Das ist insbesondere die Beweisführung von Stier-Somlo.[3]) Folgerichtig lautet der Schluß dieser Beweisführung: „Eine stärkere Verletzung des reichsverfassungsmäßigen Grundrechtes auf Selbstverwaltung läßt sich aber überhaupt nicht denken, als die vollständige Beseitigung einer Gemeinde gegen ihren Willen."

Weder die Einordnung des Art. 127 in die Grundrechte, noch die Wortauslegung, noch die Geschichte gibt uns aber einen Anhalt, daß Art. 127 RV. jeder einzelnen Gemeinde ein subjektiv-öffentliches Freiheitsrecht gewährleiste, etwa im Sinne der Unverletzlichkeit persönlicher Freiheit (Art. 114 RV.).

Aus der Einordnung des Gemeinderechtes in die Grundrechte allein kann nicht auf die Gewährleistung eines subjektiven öffentlichen Freiheitsrechtes zugunsten der einzelnen Gemeinde geschlossen werden. Die in diesem Verfassungsabschnitt zusammengereihten Sätze sind nicht sämtlich unter einheitliche Gesichtspunkte

---

[1]) Stier-Somlo ArchöR. NF. Bd. 17, S. 11.
[2]) Stier-Somlo ArchöR. NF. Bd. 19, S. 266 ff.
[3]) Stier-Somlo ArchöR. NF. Bd. 17, S. 19, auch ArchöR. NF. Bd. 19, S. 266 ff.

zu bringen.[4]) Sie sind teils nur bloße Programmsätze, auch bindende Weisung an den Gesetzgeber, teils geltendes Recht, dienen im letzteren Falle verschiedenen Rechtsgütern, dem Rechtsgute persönlicher Freiheit oder der Sicherung einer Rechtseinrichtung. Wesentlich für unsere Frage ist die Unterscheidung zwischen Grundsätzen zum Schutze persönlicher Freiheit und Grundsätzen zur Sicherung einer Rechtseinrichtung. Im ersteren Falle wird den Personen ein durch die RV. und das bestehende Recht festumschriebenes Rechtsgut gewährleistet, das ihnen die Freiheit ihres Lebenskreises als subjektives öffentliches Recht zusichert (z. B. Art. 114, 115, 123). Im letzteren Falle werden nicht Personen ihrer Freiheit versichert, sondern Rechtseinrichtungen geschützt, deren gesetzliche Umgrenzung zuweilen flüssig ist („innerhalb der Schranken der Gesetze" Art. 127, Art. 137 Abs. 3—8). Die RV. schützt im letzteren Falle die Rechtsträger nur mittelbar durch Gewährleistung der Rechtseinrichtung. Der Umfang des Schutzes der Rechtsträger ergibt sich demnach aus dem Wesen der gewährleisteten Rechtseinrichtung, nicht aus der RV. Die Träger der Rechtseinrichtung können sich nur dann auf die RV. berufen, wenn die gewährleistete Rechtseinrichtung durch verfassungswidrige Eingriffe verletzt wird. Es muß schon der Wortlaut des jeweiligen Grundrechtsartikels, seine Vorgeschichte herangezogen werden, um zu ermitteln, ob der Art. einer bestimmten Person ein öffentliches Recht gewährleistet.

Aus dem Wortlaute des Art. 127 ist nicht zu erkennen, daß der einzelnen bestehenden Gemeinde die Rechtsträgerschaft verbürgt sein soll. „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung." Gemeinden sind ein Sammelbegriff, eine zusammenfassende, nicht eine vereinzelnde Bezeichnung. Der Rechtssatz weist nicht auf die einzelne Gemeinde hin, sondern spricht allgemein nur von „Gemeinden". Daraus folgt: Das gewährleistete Recht der Selbstverwaltung muß von Gemeinden getragen sein; nicht aber: jede Gemeinde, so wie sie augenblicklich lebt, wird als Trägerin des Selbstverwaltungsrechts in ihrem Bestande geschützt. Die Rechtseinrichtung der Selbstverwaltung wird im allgemeinen nicht verletzt, wenn anstelle der einen Gemeinde eine andere Gemeinde als Rechtsträgerin tritt.

Fassen wir nun den Inhalt des Art. 127 RV. zusammen, so kommen wir zum folgenden Ergebnis:

1) Die gemeindliche Selbstverwaltung kann nur durch Gesetz oder gesetzlich ermächtigte Verordnung geregelt werden.

2) Die Gesetzgebung kann die Rechtseinrichtung der gemeindlichen Selbstverwaltung weder beseitigen noch in ihren Grundzügen beeinträchtigen, es sei denn durch verfassungänderndes Ge-

---

[4]) K. Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 170.
Thoma, Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze, in Nipperdey, Grundrechte Bd. I S. 18.

setz; denn Art. 127 RV. spricht den Grundsatz einer Selbstverwaltung aus, die getragen ist von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Gerade darin liegt mit die Bedeutung des Art. 127 RV., wenn die grundrechtliche Schutzidee der Selbstverwaltung überhaupt einen Sinn haben soll, daß es der Landesgesetzgebung verboten ist, die Selbstverwaltung derart einzuschränken, daß sie innerlich ausgehöhlt ist, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann. Ein solches Handeln würde gegen den Geist der RV. verstoßen. Die Landesgesetzgebung darf daher dieses Recht nicht aufheben und die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten nicht den Staatsbehörden übertragen. Ebenso wie es verfassungswidrig sein würde, wenn den Ländern im Wege der Reichsgesetzgebung alle Gegenstände ihrer Landesgesetzgebung und Verwaltung genommen würden, muß derselbe Grundsatz bezüglich der Gemeinden und Gemeindeverbände hinsichtlich der Landesgesetzgebung Anwendung finden.

3) Aus dem von der Reichsverfassung ausgesprochenen Grundsatze der gemeindlichen Selbstverwaltung entspringen mittelbar für die Träger des Selbstverwaltungsrechts, Gemeinden und Gemeindeverbände, subjektiv öffentliche Rechte: Sie können vom Staate verlangen, sofern er zentralisieren muß, daß er die Verwaltung nicht durch eine obrigkeitliche Verwaltung führen läßt, sondern in den unteren Stufen die Idee der Selbstverwaltung zu Grunde legt, d. h. daß die Verwaltung bestimmter öffentlicher Angelegenheiten durch die Gemeinden und Gemeindevrbände vorgenommen werden, wie es der Inhalt der nur einer Staatsaufsicht unterliegenden historisch gewordenen Selbstverwaltung in Deutschland ist. Es sind also Rechte auf Ausübung der Selbstverwaltung und Ansprüche darauf, daß der Grundsatz der Selbstverwaltung von Seiten des Staates nicht verletzt werde. Die Umgrenzung dieser Rechte ergibt sich aus der Rechtsnatur der Selbstverwaltung, nicht unmittelbar aus der RV.[5])

Damit ist der Auslegung des Art. 127 RV. die Frage der Zulässigkeit von Zwangseingemeindungen die Richtung vorgezeichnet:

Die Ansichten von Stier-Somlo und Bühler, daß Art. 127 RV. den Bestand der einzelnen Gemeinde gewährleistet, Zwangseingemeindungen daher unzulässig seien, sind abzulehnen. Vielmehr folgt aus dem Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung Achtung vor dem Bestande und dem Gebietsumfange der Gemeinden, aus der verfassungsmäßigen Gewährleistung dieser Rechtseinrichtung der verfassungsmäßige Schutz der räumlichen Umgrenzung der Gemeinden. Weil aber nicht jeder einzelnen Gemeinde ein Frei-

---

[5]) Richtig insoweit K. Schmitt, als er im Art. 127 RV. nicht die unmittelbare Zusicherung von freiheitlichen Eigenrechten an jede einzelne Gemeinde erblickt; kein „echtes Grundrecht" in seiner Ausdrucksweise (Verfassungslehre 1928 S. 164), sondern eine Gewähr der gemeindlichen Selbstverwaltung als staatlicher Rechtseinrichtung.

heitsrecht auf Bestand zusteht, vielmehr mit dem Grundsatze der gemeindlichen Selbstverwaltung die geschichtlich organische Gebietsgliederung der Gemeinden im Grundsatze gewährleistet ist, sind Zwangseingemeindungen zulässig.

VII. Abschnitt.

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 70 der Preuß. Verf.

Es ist somit festgestellt, daß ein Landesgesetz zu verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich Art. 127 keinen Anlaß gibt.

Es liegt aber auch nicht ein Verstoß gegen Art. 70 PrV. vor. Art. 70 findet seine Erläuterung und Ergänzung durch Art 71, nach dessen Abs. 2 die Gliederung der Provinzen in Kreise, Städte, Landgemeinden und andere Gemeindeverbände sowie die Verfassung, die Rechte und Pflichten der Gemeindeverbände durch Gesetz geregelt werden. Damit ist der Gesetzgebung die Gliederung in all ihren Beziehungen übertragen. Da die Durchführung der Zwangseingemeindung ein Staatshoheitsakt ist, ergibt sich dessen Zulässigkeit aus dem Art. 71 Abs. 2. Eine Beschränkung dahin, daß die Gesetzgebung zwar im allgemeinen anordnen darf, welche Arten von Städten, Landgemeinden usw. bestehen sollen, nicht aber mitbestimmend festsetzen kann, ob und in welcher Weise Veränderungen in der Abgrenzung und im Bestand eines einzelnen Selbstverwaltungskörpers einzutreten hat, ist dem Art. 71 fremd.

Grundlegende weitere Erwägungen sind für Art. 70 PrV. nicht mehr anzustellen. Der Art. 70 wiederholt der Sache nach den Art. 127 RV.[1]) Die Fassung des Grundrechts ist noch um eine Note schärfer und bestimmter, sofern sie von einer „Gewährleistung" spricht, als die im Art. 127 RV., wo gesagt ist, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze „haben". Inhaltlich kommt aber auch nach Art. 127 RV. eine solche Gewährleistung in Frage. Aus Art. 70 folgt lediglich, daß die Selbstverwaltung als Grundsatz gewährleistet ist, der Umfang der Selbstverwaltungsangelegenheit aber vom Gesetzgeber abhängt, für den ein einfaches Landesgesetz zur Einschränkung genügt, soweit eben der Grundsatz nicht berührt ist.

[1]) Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen, 2. Aufl. 1928, Berlin S. 205.

Die Literatur zu Art. 70 beschäftigt sich nur mit dem 2. Teil des Artikels, indem sie die Grenzen der Gesetzgebungsgewalt hinsichtlich der Selbstverwaltung prüft. So sagt Vogels[2]): „Begriff und Ausmaß der Selbstverwaltung beurteilen sich nach wie vor nach den bestehenden Landesgesetzen. Eine Einschränkung des zur Zeit bestehenden Kreises der Selbstverwaltungsangelegenheiten durch Landesgesetz wäre rechtlich möglich, wenn der Zusatz „innerhalb der Schranken der Gesetze" bei seiner weiteren Fassung nicht nur auf die bestehende, sondern auch auf neu zu erlassende Gesetze bezogen werden könnte. Man wird aber diese Verfassungsbestimmungen ihrem Geiste entsprechend dahin auslegen müssen, daß eine Einschränkung in Zukunft nicht mehr möglich ist. Die gleiche Auslegung fordert Art. 70. Von einem „Gewährleisten" könnte nicht mehr die Rede sein, wenn der Staat den Gegenstand dessen, was er gewährleistet hat, in den Formen eines einfachen Gesetzes beliebig ändern könnte."

Nach Giese-Volkmann[3]) gewährleistet Art. 70 nur den bisherigen Rechtszustand, schließt aber seine Beschränkung zugunsten der Gemeinden aus.

Aehnlich äußert sich Huber[4]): „Die Selbstverwaltung bestimmter nach ihrem Inhalt abgegrenzter Angelegenheiten wird mit dem Ausdruck „ihre Angelegenheiten" nicht gewährleistet, dagegen wird im Art. 70 PrV. eine Gewährleistung dafür zu erblicken sein, daß diejenigen Angelegenheiten, die nach dem gegenwärtigen Rechtszustand Selbstverwaltungsangelegenheiten sind, diese auch in Zukunft bleiben, daß also eine Beschränkung gegenüber dem gegenwärtigen Rechtszustand ausgeschlossen ist."

Der Ansicht dieser drei Kommentatoren, daß ohne unzweifelhaft zwingenden Grund nicht durch ein neues Gesetz eine wesentliche Einschränkung des verfassungsmäßig gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts stattfinden kann, ist nicht beizutreten.

Eine Gewährleistung des bisherigen Rechtszustandes enthält auch Art. 70 nicht. Eine Einschränkung ist jederzeit möglich. Nur die Grenzen der möglichen Einschränkung liegen darin, daß eine Beseitigung des gewährleisteten Grundsatzes durch einfaches Gesetz nicht möglich ist.[5]) Wie Stier-Somlo[6]) aber aus diesen Ausführungen eine Unterstützung seiner Ansicht, daß auch Art. 70 PrV. eine Bestandsgarantie zugunsten jeder einzelnen Gemeinde enthalte, entnehmen will, ist nicht einzusehen. Wenn nach Ansicht von Vogels, Giese-Volkmann und Huber eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts nicht möglich ist, so kann man daraus nicht den Schluß ziehen, wie Stier-Somlo es tut, daß eine voll-

---

[2]) Vogels, Die preuß. Verfassung, 2. Aufl., Berlin 1927, S. 176.
[3]) Giese-Volkmann, Die preuß. Verf. v. 30. 11. 1920, Berlin 1926, S. 222.
[4]) Huber, Die Verf. des Freistaates Preußen, Berlin 1921, S. 150.
[5]) Ich verweise in diesem Zusammenhang auf meine Ausführungen zu Art. 127.
[6]) Stier-Somlo a. a. O. S. 28.

ständige Negation des Selbstverwaltungsrechts mit jenen Verfassungsbestimmungen noch weniger vereinbar sein könnte.

Es ergibt sich im Gegenteil, daß auch bei Zwangseingemeindungen die Institution der Selbstverwaltung in ihrem Kern nicht berührt wird, und von einer Beseitigung der Selbstverwaltung nicht gesprochen werden kann, denn je nachdem, ob nur Landgemeinden oder nur Städte zusammengeschlossen werden, wird die Selbstverwaltung genau nach denselben gesetzlichen Bestimmungen fortgeführt, es ändert sich nur der Rechtsträger, denn für den betreffenden Bezirk bleibt das Selbstverwaltungsrecht bestehen und damit der gewährleistete Grundsatz. Den Angehörigen des bisherigen Selbstverwaltungskörpers, und diese bilden m. E. den wichtigsten Bestandteil desselben, denn ohne sie ist ein Selbstverwaltungskörper überhaupt nicht denkbar, werden auch in dem neuen Gebietskörper alle Rechte und Pflichten in der bisherigen Weise gewahrt. Sie sind in demselben Maße berufen, durch die Wahlen zu den gesetzlichen Vertretungen des neuen Selbstverwaltungskörpers an der Selbstverwaltung Anteil zu nehmen. Sie merken rein verwaltungsmäßig kaum, daß die Selbstverwaltung sich irgendwie geändert hat.

Dies ist wohl auch die Ansicht von Dominikus[7]), der im übrigen in Zwangseingemeindungen keinen Verstoß gegen Art. 127 RV. und Art. 70 PrRV. erblickt, wenn er im Zusammenhang mit den Eingemeindungen auf Grund des preußischen Gesetzes über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929 bemerkt, daß es für die Selbstverwaltung bedeutungslos sei, ob die Stadt Rheydt von 36 besonderen Stadtverordneten wie bisher, oder durch 50—60 gemeinsame Stadtverordnete von München-Gladbach und Rheydt vertreten werde.

Dominikus geht hierbei wohl, obwohl er es nicht ausspricht, von der Annahme aus, daß Rheydt in dem neuen Stadtgebiet München-Gladbach wenigstens annähernd entsprechend seiner bisherigen Einwohnerzahl im Stadtverordnetenkollegium vertreten sein wird. Die Praxis, wie sie sich aus den nach den Eingemeindungen auf Grund des Gesetzes vom 29. 7. 1929 getätigten Wahlen ergeben hat, bestätigt diese Annahme weder für Rheydt noch für viele der sonstigen Gemeinden.

Die Stadt Hagen z. B., die auch von den Eingemeindungen auf Grund des vorbezeichneten Gesetzes betroffen worden ist, hatte bei 100 000 Einwohnern 36 Stadtverordnete. Nach der Eingemeindung, die einen Zuwachs von etwa 50 000 Seelen brachte, erhöhte sich die Zahl der Stadtverordneten auf 54. Anteilmäßig hätten von diesen auf das eingemeindete Gebiet 18 entfallen müssen, es ent-

---

[7]) Dominikus, Ueber die rechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Vereinigung zweier Stadtgemeinden im Wege des Gesetzes. RuPr.Verw.Bl. 1929, Bd. 50, S. 327 ff.

fielen aber nur 14 darauf. Ebenso ungünstig gestaltete sich das Bild im Ennepe-Ruhr-Kreis, der aus dem alten Kreise Schwelm mit ungefähr 80 000 und Teilen des Landkreises Hagen mit 40 000 und des Kreises Hattingen mit 43 000 Seelen gebildet wurde. Bei 36 Kreistagsabgeordneten hätten auf Schwelm 19, auf die anderen Kreise 8 bzw. 9 Abgeordnete entfallen müssen. Hagen hat aber nur 5, Hattingen 7 Abgeordnete bekommen. Die ehemalige Gemeinde Bommern, die mit 4000 Seelen nach Witten eingemeindet worden ist, ist im Wittener Stadtverordnetenkollegium z. Zt. überhaupt nicht vertreten.

Dies ist ein leider nicht zu ändernder Nachteil für die einzelnen Gebietsteile, der eben nur darauf zurückzuführen ist, daß die Wahlen zu den Selbstverwaltungskörperschaften im gemeindlichen Sinne von politischen Parteien und daher auch fast nur nach parteipolitischen Gesichtspunkten getätigt werden. Regionale Gesichtspunkte werden kaum berücksichtigt. Die Befürchtung, daß die eingemeindeten Gebietsteile in den Vertretungen der neuen Gebietskörperschaften garnicht oder doch nur ungenügend vertreten sind, ist in vielen Fällen der Hauptgrund gewesen, der von Eingemeindungsgegnern vorgebracht wurde.

In gewisser Beziehung kann man diesem Grunde eine Berechtigung nicht absprechen. Sowohl die gesetzlichen Bestimmungen über die Stadtverordnetenwahlen[8]) als auch diejenigen über die Provinziallandtags- und Kreistagswahlen[9]) lassen ein regionales Wahlverfahren nicht mehr zu, da gemäß Art. 74 Pr.RV. die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch für die Wahlen zu den Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen gelten. Für Großstädte sind Ausnahmen nur in dem Falle zulässig, wenn es im Eingemeindungsgesetz ausdrücklich bestimmt wird. So bestimmt der § 43 des Einf.-Ges. vom 29. 7. 1929[10]) zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom gleichen Datum:

„In Großstädten kann für Ortsteile, die die Bedeutung einer engeren örtlichen Gemeinschaft besitzen, eine örtliche Verwaltung eingerichtet werden, hinsichtlich deren Abweichungen von den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften über die Gemeindeverfassung, soweit sie nicht das kommunale Abgabenrecht betreffen, in folgenden Punkten zulässig sind:

1) Zuständigkeit der örtlichen Organe,
2) Wahl der örtlichen Organe im Wege unmittelbarer Wahl innerhalb der einzelnen Ortsteile."

Ergibt sich also, daß die bei solchen Veränderungen ihre Rechts-

---

[8]) Ges. über die vorläufige Regelung der Gemeindewahlen (Gemeindewahlgesetz vom 9. 4. 23 in der Fassung vom 12. 2. 24), abgedr. bei v. Brauchitsch, Verw. Ges. f. Preußen, 7. Bd., 19. Aufl. Berlin 1930, S. 512.

[9]) Wahlges. f. d. Provinziallandtage u. Kreistage vom 7. 10. 1925, G.S. S. 123 (s. Brauchitsch S. 462).

[10]) Ges.Samml. S. 137 ff. (s. v. Brauchitsch S. 393).

persönlichkeit verlierenden Verbände in anderen gleichartigen Verbänden, ebenfalls mit eigener Rechtspersönlichkeit, aufgehen, die auch vom Staate unabhängig und in ihm als selbständige Verbände eingegliedert sind, so daß ihre Angehörigen an dem Recht der Selbstverwaltung teilnehmen können, so kann von einer mit der Eingemeindung gleichbedeutenden Entziehung der Selbstverwaltung, wie Stier-Somlo und Bühler es annehmen, nicht gesprochen werden.

Im übrigen haben sowohl Vogels wie Giese-Volkmann, als auch Huber den Art. 70 lediglich daraufhin untersucht, inwieweit das gewährleistete Recht der Selbstverwaltung durch den zweiten Teil des Art. eine Einschränkung erfahren kann. Man muß daher annehmen, daß sie sonst auf dem Standpunkt der herrschenden Lehre stehen und durch Art. 70 der PrVerf. nur das Recht der Selbstverwaltung als solches gesichert wissen wollen und nicht eine Bestandsgarantie zugunsten jeder einzelnen Gemeinde. Es sprechen daher diese Ausführungen eher gegen als für Stier-Somlo.

VIII. Abschnitt.

Zwangseingemeindungen und Art. 109 RV.

Des weiteren hat Stier-Somlo[1]) sich zur Begründung seiner Rechtsauffassung über die Unzulässigkeit von Zwangseingemeindungen auch auf den Art. 109 RV.: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich" berufen. Er sieht in dieser Vorschrift, die er in gleicher Weise für die einzelne physische Person wie für die juristische Person angewandt wissen will, nicht nur ein Verbot der „formellen Rechtsungleichheit" bei der Rechtsanwendung, sondern auch der „materiellen Rechtsungleichheit" bei der Gesetzgebung. Ein Reichsgesetz und erst recht ein Landesgesetz, das in Bezug auf Gemeinden und Gemeindeverbänden dem Gleichheitsgrundsatz widerspräche, würde reichsverfassungswidrig sein.

Die Anwendung des Art. 109 Abs. 1 auf die vorliegende Frage ist nicht haltbar.

Es besteht zwar bezüglich der Bedeutung und der Tragweite des Ausspruches im Art. 109 Abs. 1 RV. Streit, ob sie sich in der Bedeutung erschöpft, die dem gleichlautenden Ausspruche der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850 (Art. 4) beigelegt worden ist, nämlich dahin, daß die Gesetze ohne Unterschied des Standes auch gegen jeden in vollem Umfange angewendet werden sollen und mithin nur als eine Norm für Justiz und Verwaltung,

---

[1]) Stier-Somlo a. a. O. S. 28.

nicht für die Gesetzgebung selbst aufzufassen sei[2]), oder ob dadurch auch eine Schranke für die Gesetzgebung gezogen worden ist.[3])

Eine eingehende Stellungnahme zu diesem Streite würde im Rahmen dieser Abhandlung zu weit führen. Nehmen wir einmal an, daß durch Art. 109 Abs. 1 RV. eine gleiche Behandlung auch durch den Gesetzgeber gewährleistet ist, so ergibt sich damit noch nichts für die Richtigkeit der Ansicht von Stier-Somlo, daß ein Gesetz, welches die Zwangseingemeindung einzelner Gemeinden vorsieht, gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 109 Abs. 1 RV. verstößt. Zunächst kann schon die Anwendbarkeit des Art. 109 Abs. 1 RV. auf juristische Personen, insbesondere Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Rücksicht auf seine Anordnung unter dem Abschnitt „die Einzelperson" als recht bedenklich erscheinen. Stier-Somlo selbst führt an anderer Stelle aus[4]): „Die Einzelperson erhält in Art. 109 RV. ein Grundrecht. Juristische Personen sind nicht davon betroffen. Der Gleichheitssatz gilt dem Wortlaut gemäß nicht für sie." Seine weitere Ausdehnung auf juristische Personen widerspricht dem.

M. E. ist die Ausdehnung des Schutzes über den Wortlaut des Art. 109 Abs. 1 RV. auf die juristischen Personen bedenkenfrei, denn es ist schlechterdings kein Grund vorhanden, der eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen würde. Da sich die Grundrechte und Grundpflichten, wenn sie auch besonderer gesetzlicher Formulierung bedürfen, aus dem Staatsangehörigkeitsverhältnis ergeben und auch die juristischen Personen eine Art Staatsangehörigkeit besitzen, so kommen auch sie als Inhaber der Grundrechte und Grundpflichten in Frage.[5]) Eine unterschiedliche Behandlung ist kaum zu rechtfertigen. Man muß sogar umgekehrt sagen, daß man dem Sinne des Gleichheitssatzes zuwiderhandeln und rechtsungleich verfahren würde, wenn man den Schutz, den Art. 109 Abs. 1 RV. gewährt, nicht auch auf juristische Personen ausdehnen wollte. Mag der Verfassungsgesetzgeber die Vorschrift auch unter der Ueberschrift „die Einzelperson" gestellt haben, jedenfalls sind die Ueberschriften des Gesetzes nicht das Gesetz selbst, sondern im allgemeinen nur als unverbindlicher Gesetzesinhalt zu betrachten.

Trotz dieses Ergebnisses ist die Ansicht von Stier-Somlo, daß ein Gesetz, welches die Zwangseingemeindung einzelner Gemeinden vorsieht, gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 109 Abs. 1 RV. verstößt, aus folgenden Gründen abzulehnen: Selbst wenn man den Anhängern dieser neuen Lehre, welche dem Art. 109 Abs.

---

[2]) Anschütz, a. a. O. S. 460; Giese a. a. O. S. 246.

[3]) Triepel, Goldbilanzwährung und Vorzugsaktien, 1924, S. 1 ff.; Bühler, Reichsverf. S. 105.

[4]) Stier-Somlo über Art. 109 in Nipperdey II, S. 158.

[5]) Giese, a. a. O. S. 244, derselben Ansicht, Leibholtz, Die Gleichheit vor dem Gesetz 1925, S. 85.

1 bindende Kraft auch gegenüber der Gesetzgebung beilegen, folgt, so sind sich doch dieselben alle darüber einig, daß Art. 109 Abs. 1 RV. keine schrankenlose Gleichheit verlangt, die in ihrer Uebertreibung gerade in das Gegenteil umschlagen würde, vielmehr bedeutet nach Triepel[6]) der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz die Forderung, daß die einzelnen Rechtssätze alles als gleich zu behandeln haben, was ungleich zu behandeln Willkür bedeuten, d. h. was gegen die offensichtliche, objektiv erschließbare, inhaltliche Unvereinbarkeit mit den Anforderungen der Gerechtigkeit verstoßen würde.[7]) Das Reichsgericht,[8]) das sich seine endgültige Stellungnahme noch vorbehalten hat, scheint in der Tendenz der neuen Lehre zuzuneigen, wenn es ausführt, daß der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz nur die Bedeutung haben könne, daß Tatbestände vom Gesetz als gleich zu behandeln sind, die ungleich zu behandeln Willkür bedeuten würde. Eine verschiedene Behandlung, die durch keine auf vernünftigen Erwägungen beruhenden Grund zu rechtfertigen ist, würde als willkürlich erscheinen und gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen.

Eine auf Willkür beruhende Handlung ist aber in einer Zwangseingemeindung nicht zu erblicken, und ist daher auch bezüglich des Art. 109 Abs. 1 RV. die Rechtsauffassung von Stier-Somlo abzulehnen.

Die Zwangseingemeindung beruht durchaus auf vernünftigen Erwägungen, nämlich auf der allseitig betonten und durch das Staats- und Kommunalinteresse tatsächlich begründeten Notwendigkeit, den rechtlichen Begriff des Gemeindebezirks dem wirtschaftlichen Bezirk anzupassen und leistungsunfähige, den jetzigen Anforderungen nicht mehr gewachsenen Gemeinden mit leistungsfähigen zu vereinigen. Werden also einzelne Gemeinden beseitigt, so bedeutet das nicht ihre ungleiche Behandlung gegenüber anderen Gemeinwesen, vorausgesetzt, daß bei diesen nicht die gleichen sachlichen Voraussetzungen gegeben sind. Es sind jedenfalls bisher keine Fälle bekannt geworden, wo man bei gleichen sachlichen Voraussetzungen, die eine Eingemeindung begründen würden, nicht zu einer solchen Maßnahme geschritten wäre. Eine ungleiche Behandlung und demgemäß ein willkürliches Verfahren ist bei Zwangseingemeindungen bisher nicht beobachtet worden.

---

[6]) Triepel, a. a. O. S. 26 ff.
[7]) Leibholtz, Die Gleichheit vor dem Gesetz, ArchöR. NF. 12, S. 36.
[8]) RG. Bd. 111, S. 328, 29.

IX. Abschnitt.

Das Eingemeindungsrecht nach dem preußischen Gesetz vom 27. 12. 1927.

Auch der Erlaß des preußischen Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927[1]) spricht für die Annahme, daß Zwangseingemeindungen nicht gegen Art. 127 RV. bzw. Art. 70 PrV. verstoßen. Durch dieses Gesetz hat das Umgemeindungsrecht allerdings eine weitgehende Aenderung erfahren.

Vor dem Erlasse fanden sich nur spärliche Bestimmungen überwiegend formeller Art zerstreut in den einzelnen Gemeindeverfassungsgesetzen.[2]) Nach den inhaltlich im Wesentlichen gleichen Bestimmungen dieser §§ durfte die gänzliche oder teilweise Eingemeindung von Landgemeinden oder Teilen derselben in eine Stadt oder in eine andere Landgemeinde grundsätzlich nur unter der Voraussetzung erfolgen, daß sich die beteiligten Gemeinden hiermit ausdrücklich einverstanden erklärt hatten, während abweichend hiervon §§ 4 und 6 der Landgemeindeordnung und § 2 der Städteordnung für die Rheinprovinz eine Zustimmung der Beteiligten nicht erforderten. Eine zwangsweise Vereinigung — also gegen den Willen der Beteiligten — konnte nach den erstgenannten Bestimmungen nur dann erfolgen, wenn die Vereinigung im „öffentlichen Interesse" lag. Dabei war dieses „öffentliche Interesse" durch ausdrückliche Gesetzesvorschriften auf das Vorliegen dreier bestimmt umgrenzter Tatbestände beschränkt. Hier findet sich also der Versuch, die Fälle zwangsweiser Eingemeindung hinsichtlich ihrer Zulässigkeit durch materielle Bestimmungen einzugrenzen. Diese Bestimmungen bezogen sich allerdings nicht auf den Fall der Vereinigung mehrerer Stadtgemeinden zu einer neuen Stadtgemeinde. Sie konnte — soweit Stadtkreise beteiligt waren — nur auf Grund eines Gesetzes, sonst im Verordnungswege erfolgen. Nachdem die seit 1922 den preußischen Landtag beschäftigenden Verhandlungen über die Neuordnung des preußischen Gemeinderechts (Städte- und Landgemeindeordnung), wobei

---

[1]) Pr.G.S. S. 211; s. v. Brauchitsch S. 276.

[2]) s. § 2 östl. Landgemeinde-Ordnung, § 6 Rheinische Gemeindeordnung, § 6 Westfälische Landgemeindeordnung, § 2 Hessen-Nassauische Landgemeindeordnung; § 2 Schleswig-Holstein. Landgemeindeordnung; § 2 Hohenzollernsche Gemeindeordnung, weiterhin § 2 der östl., rhein. u. westfäl. Städteordnungen, § 3 Schleswig-Holstein. Städteordnung; § 2 Hess. Nassauische Städteordnung.

auch eine Neuregelung des Eingemeindungsrechts vorgesehen war, nicht zum Ziele kamen, traf der Landtag entsprechend den Anträgen der Regierungsparteien eine Teilregelung und beschloß das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. 12. 1927.

Der bisherige Rechtszustand war also infolge der Vielheiten der Gemeindeordnungen in materieller und formeller Hinsicht sehr ungleich; materiell, was die in den Gesetzen vorgesehenen verschiedenen Arten der Umgemeindungen angeht, und die Voraussetzungen, unter denen solche geschehen konnten; formell, namentlich in Beziehung auf die Verschiedenheit der für Umgemeindungen zuständigen Behörden, das Verfahren und die Rechtsmittel. Demgegenüber erstrebt das neue Gesetz Vereinheitlichung, Beseitigung verschiedener Mängel und Vereinfachung.

§ 1 dieses Gesetzes lautet: „Veränderungen der Grenzen einer Stadt oder einer Landgemeinde können aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen und bedürfen: 1) eines Gesetzes, wenn hierdurch die Grenzen einer Stadt oder eines Landkreises verändert werden, oder wenn eine Stadt durch die Erweiterung des Stadtgebietes, die für das Ausscheiden aus dem Kreise maßgebende Einwohnerzahl erreicht; 2) eines Beschlusses des Staatsministeriums, wenn hierdurch eine Gemeinde ganz aufgelöst oder eine neue Gemeinde geschaffen wird; 3) eines Beschlusses der Beschlußbehörde in allen übrigen Fällen."

Die bisher zweifelhaft gebliebene Rechtsfrage, ob die Eingemeindung eines ganzen Gemeindebezirks oder Gutsbezirks in einen Stadtkreis trotz der Vorschrift des § 3 Abs. 3 der Kreisordnungen,[3]) denen zufolge Veränderungen solcher Gemeinden- und Gutsbezirksgrenzen, welche zugleich Kreisgrenzen sind, die Veränderungen der betreffenden Kreisgrenzen ohne weiteres nach sich ziehen, nur durch Gesetz vorgenommen werden kann, ist durch § 1 Ziff. 1 des Gesetzes von 1927 in Uebereinstimmung mit der bisher geübten Praxis im bejahenden Sinne entschieden worden.[4])

Der § 1 des Gesetzes von 1927 behandelt die Veränderungen der Grenzen einer Stadt- und Landgemeinde, wobei er das Eingemeindungsrecht auf eine wesentlich andere Grundlage als bisher stellt, indem er die Gründe des öffentlichen Wohls maßgebend sein und den Willen der Beteiligten zurücktreten läßt. Insofern bedeutet der § 1 des Gesetzes von 1927 eine wesentliche Neuerung gegenüber den Vorschriften des § 2, Ziff. 2—6 östl. Landgemeindeordnung, indem er das im § 2 Ziff. 2—6 östl. Landgemeindeordnung[5]) für Zwangseingemeindungen geforderte in Ziff. 5 dieses §

---

[3]) Kreisordn. v. 19. 3. 1881, G.S. S. 180; s. Maull, Die Kreis- und Provinzialordn. Preußens, Berlin 1928, S. 738.

[4]) Zweite Ausführungsanweisung v. 25. 2. 1928; s. v. Brauchitsch S. 738.

[5]) Oestl. Landgem.-Ordn. v. 3. Juli 1891, G.S. S. 233, v. Brauchitsch S. 177.

kasuistisch festgelegte „öffentliche Interesse“ durch „öffentliches Wohl“ ersetzt.

Was unter öffentlichem Wohl zu verstehen ist, wird aus der zweiten Ausführungsanweisung vom 25. 2. 1928,[6]) welche zu dem Gesetz von 1927 ergangen ist, ersichtlich Danach heißt es:

„Wie es dem rechtlichen Charakter einer kommunalen Neuabgrenzung als eines Staatshoheitsaktes entspricht, ist nunmehr folgerichtig das öffentliche Wohl, nicht mehr das Einverständnis der Beteiligten als Grundlage und Voraussetzung auch dieses Staatshoheitsaktes gesetzlich vorgeschrieben. Daher kommt eine sogen. Ersetzung des mangelnden Einverständnisses der Beteiligten aus Gründen des öffentlichen Interesses nicht mehr in Betracht; vielmehr hat jede durch das Gesetz zur Entscheidung über eine Veränderung kommunaler Grenzen in den Fällen des § 1 Ziff. 1—3 des Gesetzes vom 27. 12. 27 berufene Stelle hinfort nach objektiven Gesichtspunkten zu entscheiden. Die Vorschrift, der zufolge eine solche Grenzänderung in Zukunft lediglich aus Gründen des öffentlichen Wohles zu erfolgen hat, bedeutet, daß nicht das subjektive Interesse des Einzelnen, sondern das Interesse der Allgemeinheit für die Entscheidung allein maßgebend ist.“

Der Sinn des § 1 des Gesetzes von 1927 geht dahin, die Feststellung des öffentlichen Wohls nicht wie bisher auf kasuistisch aufgezählte Einzelvoraussetzungen, sondern auf die Lage des besonderen Falles abzustellen. Ebensowenig wie § 2 Ziff. 5 der östl. Landgemeindeordnung eine erschöpfende Wiedergabe aller für Zwangseingemeindungen möglichen Fälle des „öffentlichen Interesses“ gibt, ebensowenig ist es möglich, die Fälle des „öffentlichen Wohles“ kasuistisch für alle Fälle der Veränderungen von Stadt- oder Landgemeinden zu geben. Einen wesentlichen Vorteil gegenüber den bis zu dem Erlaß des Gesetzes vom 27. 12. 1927 bestehenden Zustand bietet die neue Regelung durch die Schaffung gleichen Rechts und gleicher Voraussetzung für das ganze preußische Gebiet und durch die Uebertragung der Entscheidung über das Vorhandensein eines öffentlichen Wohles an die im § 1 Ziff 1—3 des Gesetzes berufenen Stellen. Durch letztere Bestimmung ist erreicht, daß die bei jeder Eingemeindung zu beobachtenden Meinungsverschiedenheiten sich dem Begriff „öffentliches Wohl“ unterordnen müssen, daß aber die Entscheidung über das Vorhandensein dieser Vorausssetzung Stellen übertragen ist, die frei von örtlichen Beeinflussungen und ohne subjektive Einstellung zu dem Meinungsstreit rein nach objektiven Gesichtspunkten urteilen werden.

Gegen das Gesetz von 1927, soweit es Eingemeindungsbestimmungen enthält, ist geltend gemacht worden, daß es insofern rechtsungültig sei, als es gegen Art. 127 RV. und gegen Art. 70

---

[6]) vgl. die 2. Ausführ.-Anweis. v. 25. 2. 28, s. v. Brauchitzsch, S. 738.

PrV. verstoße, da das verfassungsmäßig gewährleistete Recht der Selbstverwaltung den Gemeinden nicht gewahrt sei, wenn nach dem Gesetz von 1927 lediglich der immerhin dehnbare Grund des „öffentlichen Wohles" genüge, um Zwangseingemeindungen durchzuführen. Der Grund dieser Auffassung liegt im Folgenden:

Der Minister des Innern ist der richtigen Ansicht, daß durch die zweite Ausführungsanweisung zu dem Gesetz von 1927 der § 2 Ziff. 2—5 östl. Landgemeindeordnung überholt ist, was sich aus dem Wort „nunmehr" der zweiten Ausführungsanweisung deutlich ergibt, d. h. daß durch das neue Gesetz vom 27. 12. 1927 eine außerordentlich einschneidende und bedeutungsvolle Aenderung der bisher für kommunale Neuabgrenzungen bestehenden Rechtsvorschriften eingetreten ist.

Aus diesem Grunde hält Stier-Somlo[6a]) das Gesetz von 1927 für verfassungswidrig, weil die Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen (§ 2 Ziffer 2 a. a. O.) bzw. das Einverständnis der beteiligten Gemeinden (§ 2 Ziff. 3 u. 4 a. a. O.) für eine Veränderung der kommunalen Grenzen für erforderlich hielt und das fehlende Einverständnis im „öffentlichen Interesse" nur unter ganz bestimmten, in dem Gesetz ausdrücklich aufgezählten Voraussetzungen (§ 2 Ziff. 5 a. a. O.) im Wege eines mit Rechtsmitteln ausgestatteten Beschlußverfahrens ersetzt werden konnte.

Nach dem Gesetz vom 27. 12. 1927 dagegen, wie auch durch die Ausführungsanweisung noch besonders unterstrichen wird, ist durch die Vorschrift des § 1 dieses Gesetzes das Einverständnis der Beteiligten als Grundlage und Voraussetzung einer kommunalen Neuabgrenzung beseitigt. Jede Um- oder Eingemeindung ist ohne Rücksicht auf das Einverständnis der Beteiligten möglich und lediglich der sehr dehnbare Begriff des „öffentlichen Wohles" einzig und allein entscheidend geworden. Wenn eine Gemeinde gegen ihren Willen aus diesem sehr dehnbaren Begriff „öffentliches Wohl" sogar gezwungen werden könnte, ihre kommunale Selbständigkeit aufzugeben, so stellt das nach Ansicht von Schellen[7]) zweifelsohne eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts dar, wie sie schärfer überhaupt nicht möglich ist.

Es kann nach der Fassung des § 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 zweifelhaft erscheinen, ob mit den „Veränderungen der Grenzen" auch alles das umfaßt sein soll, was man bisher unter Eingemeindung kommunaler Grundstücke und Umgemeindung von Stadt- und Landgemeinden, sowie Gutsbezirken oder einzelnen Teilen derselben verstanden hat. Die Plenarberatungen im Landtag geben keinen Aufschluß darüber. Auch die zweite Ausführungsanweisung zum Gesetz vom 27. 12. 1927 gibt keine genaue Abgrenzung des Gesetzes gegenüber den bisherigen Gemeindeordnungen, sondern diese wie auch die Kreis- und Provinzialordnungen wer-

[6a]) Stier-Somlo a. a. O. S. 66.
[7]) Schellen a. a. O. S. 1993.

den für „entsprechend" geändert erklärt. Die Plenarberatungen lassen in der ersten Beratung nur erkennen, daß man eine Vereinfachung der Eingemeindung herbeiführen wolle.[8]) Hiermit erschöpft sich das Material, die Rechslage ist danach nicht geklärt. Indessen bleibt zu berücksichtigen, daß das Gesetz vom 27. 12. 27 einzelne Punkte des nicht zur Verabschiedung gelangten Entwurfs einer Gemeindeordnung herausgreifen und noch vor Abschluß der Wahlperiode gesetzlich regeln wollte. Es muß daher auf die Beratungen des Entwurfs für eine preußische Landgemeindeordnung zurückgegriffen werden. Hier läßt ein Vergleich zwischen der ursprünglichen Vorlage mit den Beschlüssen des 21. Ausschusses erkennen, daß offenbar mit der Bezeichnung „Veränderungen der Grenzen" usw. auch die Umgemeindung von Gemeinden oder ihren Teilen gemeint ist.[9])

Hier lautete der § 4 in der ursprünglichen Fassung:

1) Eine Landgemeinde kann mit einer anderen Landgemeinde oder mit Teilen einer anderen Gemeinde nach Anhörung der Vertretung der beteiligten Gemeinden, Bürgermeistereien, Kreise und, wenn mehrere Provinzen beteiligt sind, der Provinzen, vereinigt werden.

2) Die Vereinigung erfolgt:

1. wenn alle beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände mit der Vereinigung einverstanden sind, durch Beschluß der Beschlußbehörde;
2. wenn nicht alle beteiligten Gemeinden mit der Vereinigung einverstanden sind, durch Gesetz.
   Als beteiligt gelten die Provinzen nur dann, wenn ihre Grenzen durch die Eingemeindung verändert werden.
3. usw.

An die Stelle dieser Bestimmung setzte der 21. Ausschuß folgende Fassung des § 4:

1) Veränderungen der Grenzen einer Landgemeinde bedürfen

1. eines Gesetzes, wenn hierdurch die Grenzen eines Stadt- oder Landkreises verändert werden, oder wenn eine Stadt durch die Erweiterung des Stadtgebietes die für das Ausscheiden aus dem Kreise maßgebende Einwohnerzahl erreicht;
2. eines Beschlusses des Staatsministeriums, wenn hierdurch eine Gemeinde ganz aufgelöst oder eine neue Gemeinde geschaffen wird;
3. eines Beschlusses der Beschlußbehörde in allen übrigen Fällen.

2) usw.

---

[8]) Abgeordneter Brecour, 321. Sitz. d. Preuß. Landtags, 2. Wahlperiode, Sp. 22221.

[9]) Drucksache Nr. 6260 b. Pr. Landtag, 2. Wahlperiode, S. 2.

Die Fassung des Ausschußentwurfes entspricht im allgemeinen der Fassung des Gesetzes vom 27. 12. 1927. Danach ist anzunehmen, daß das Gesetz in der Tat im § 1 die Fragen der Umgemeindung hat regeln wollen. Ob auch die Eingemeindung kommunalfreier Grundstücke, bleibt zu mindesten zweifelhaft. Infolgedessen muß man § 2 Ziff. 1 der Landgemeindeordnung noch für gültig erachten.[10]) Aber auch bezüglich der Umgemeindungen ist das Verhältnis zwischen der bisherigen Landgemeindeordnung und dem neuen Gesetz nicht restlos klar.

Nach § 15 Abs. 2 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 treten mit dem Tage der Verkündung (des Inkrafttretens) die entgegenstehenden Vorschriften der geltenden Gemeindeverfassungsgesetze außer Kraft. Welche einzelnen Vorschriften das sind, sagt das Gesetz nicht. Der derzeitige Rechtszustand ist also der, daß neben dem Gesetz vom 27. 12. 1927 die Eingemeindungsvorschriften der Gemeinde-Verfassungsgesetze weiter gelten, jedoch nicht in vollem Umfange, sondern nur insoweit, als sie mit dem neuen Gesetz vereinbar sind.

Es fragt sich also, welche Bestimmungen des § 2 Landgemeindeordnung dem Gesetz vom 27. 12. 1927 entgegenstehen.

Wie schon bemerkt, gehört Ziff. 1 nicht hierher, bleibt also bestehen. Ziff. 2 deckt sich z. T. mit § 1 Abs. 1 Ziff. 1 des Gesetzes, steht ihm aber nicht entgegen, bleibt ebenfalls bestehen. Praktisch ist dies insofern von Bedeutung, als sich dem Staatsministerium zwei Wege bieten. Es kann bei Auflösung einer Gemeinde nach § 1 des Gesetzes die neuen Grenzen selbst festsetzen oder aber in dem besonderen Falle die Auflösung einer Gemeinde wegen Leistungsunfähigkeit nach § 2 Ziff. 2 Landgemeindeordnung sich auf die Auflösung beschränken, das weitere aber gemäß § 2 Ziff. 1 Landgemeindeordnung dem Kreisausschuß überlassen.[11])

In Ziff. 3 u. 4 des § 2 Landgemeindeordnung ist die Umgemeindung vom Willen der Beteiligten abhängig gemacht. Nur wenn das öffentliche Interesse es erheischt, kann entgegen ihrem Willen gehandelt werden. Für das Vorliegen des öffentlichen Interesses sind in Ziff. 5 ganz bestimmte Voraussetzungen gegeben. In § 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 wird eine von Grund auf andere Regelung getroffen. Hiernach handelt es sich um einen organisatorischen Verwaltungsakt, der nach dem Ermessen der zuständigen Behörde „aus Gründen des öffentlichen Wohles" erfolgen kann. Hiernach sind Ziff. 3 u. 4 Landgemeindeordnung in der Hauptsache als überholt anzusehen. Jedoch ist ihnen noch die Bestimmung der für § 1 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes vom 27. 12. 27 zuständigen Beschlußbehörde (Kreisausschuß) zu entnehmen, da eine solche in dem Gesetz nicht erfolgt ist.

---

[10]) ebeno Maull, Die Landgemeindeordnungen, Nachtrag 1928, S. 4 Anm.

[11]) Anders Maull, Nachtrag, S. 4, Anm., der annimmt, § 2 Ziff. 2 Landgemeindeordnung sei beseitigt.

Ziff. 5 des § 2 Landgemeindeordnung ist durch das Gesetz überholt, kann aber für die Auslegung des § 1 des Gesetzes von Wert sein (öffentliches Wohl). Die Vorschrift unter d) ist eingefügt durch Art. 3 § 1 des Gesetzes vom 28. 3. 1918 (G.S. S. 23).

Ziff. 6, ebenso wie Ziff. 3 u. 4 sind in der Hauptsache als beseitigt anzusehen, jedoch ist hier die Bestimmung der zuständigen Beschlußbehörde für den Fall der Beteiligung einer Stadtgemeinde (Bezirksausschuß) zu entnehmen. An Stelle des Gutachtens des Kreistages tritt gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 die Anhörung der Kreisausschüsse der beteiligten Kreise.

Ziff. 7 steht dem Gesetz vom 27. 12. 1927 nicht entgegen. Sie hat jedoch praktische Bedeutung nur noch für die Fälle der Eingemeindung kommunalfreier Grundstücke gemäß § 2 Ziff. 1 Landgemeindeordnung. Für die übrigen Fälle gilt § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 27. 12. 1927.

Es ergibt sich also, daß in der Tat der Ansicht des Ministers des Innern darin zu folgen ist, daß durch das Gesetz vom 27. Dezember 1927 alle bisher geltenden Bestimmungen über Ein- bzw. Umgemeindungen insbesondere die Bestimmungen der östlichen Landgemeindeordnungen in ihren wesentlichen Punkten überholt sind. Dies ergibt sich auch schon aus rechtspolitischer Beziehung.

Man wollte durch § 1 des Gesetzes von 1927 jede schematische Begrenzung des Begriffs „öffentliches Wohl" vermeiden, um damit die Möglichkeit zu schaffen, jeden Ein- oder Umgemeindungsfall nach der besonderen Lage individuell beurteilen zu können. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die in der bisherigen Gesetzgebung vorgesehene Beschränkung der Fälle des öffentlichen Interesses, in denen das mangelnde Einverständnis der Beteiligten ersetzt werden konnte, den praktischen Bedürfnissen nicht in genügendem Maße Rechnung trug.

Eins muß allerdings schon heute und insbesondere nach den bei der Verabschiedung des letzten großen Eingemeindungsgesetzes für das rheinisch-westfälische Industriegebiet gemachten Erfahrungen festgestellt werden: Der Versuch, mit der Einführung des Begriffs „öffentliches Wohl" als allgemeine Eingemeindungsvoraussetzung in das Gesetz eine brauchbare, objektive, materielle Eingemeindungsgrundlage zu gewinnen, muß schon heute als gescheitert angesehen werden. Dafür ist der Begriff „öffentliches Wohl" viel zu dehnbar und willkürlicher Ausdehnung fähig. Den vielfachen Gründen, Bedenken und Zweifelsfragen einer Eingemeindung im Einzelfalle im allgemeinen Eingemeindungsrecht eine richtige Normierung zu geben, ist weder durch kasuistische Aufzählung von Einzelfällen noch durch eine allgemeine Formel möglich. Die große Gefahr der letzteren liegt darin, daß sie (in Wirklichkeit nicht mehr als ein dehnbares Programm) eine garnicht bestehende objektive, allgemeingültige Voraussetzung vortäuscht, die jeder seinem Zwecke dienstbar zu machen trachtet. Wohl in jedem Falle wird die jeweils über eine Eingemeindungsfrage entscheidende

Stelle (Parlament, Staatsministerium oder Beschlußbehörde) der subjektiven Auffassung sein, daß ihre Entscheidung allein dem „öffentlichen Wohle" entspreche, und es werden sich regelmäßig auch äußere Gesichtspunkte hierfür anführen lassen. Das liegt notwendig in der Dehnbarkeit des Begriffs „öffentliches Wohl", der je nach der Auffassung des Einzelnen — wozu die weltanschauliche, politische, wirtschaftliche Aufspaltung unseres Volkes entscheidend beiträgt — in seiner praktischen Anwendung ganz verschiedener Auslegung fähig ist. Praktisch bedeutet daher die Ausschaltung des bisher verlangten Einverständnisses der Beteiligten und ihre Ersetzung durch die Voraussetzung des öffentlichen Wohls die Beseitigung jeder materiellen Eingemeindungsvoraussetzung überhaupt und ihre Abstellung auf die subjektive Auffassung der entscheidenden Stelle. So konnte es bei der Verabschiedung des letzten großen Eingemeindungsgesetzes kommen, daß eine knappe Mehrheit die Eingemeindungen „für dem öffentlichen Wohl entsprechend" hielt, während eine starke Minderheit gegenteiliger Auffassung war.

Anderer Ansicht ist in diesem Punkte Stier-Somlo, der den Standpunkt vertritt, daß § 2 der östl. Landgemeindeordnung bezüglich der Frage des öffentlichen Interesses durch das Gesetz von 1927 nicht aufgehoben sei.[12]) Vielmehr würden nach dem Gesetz zu den weiter geltenden kasuistisch aufgezählten Einzelvoraussetzungen des § 2 der östl. Landgemeindeordnung nur noch andere Gründe des öffentlichen Wohls treten, was nichts anderes bedeute, als den Nachweis der Vereinbarkeit des Eingemeindungsaktes mit Art. 127 RV. und Art. 70 PrV. Dagegen sei § 1 verfassungswidrig, wenn er dahin auszulegen wäre, daß eine für die Eingemeindung maßgebliche Stelle ganz nach Belieben ohne Rücksicht auf die Parteien annehmen könne, es läge ein Fall des öffentlichen Wohles vor.

Diese Ansicht von Stier-Somlo ist abzulehnen. Wie bereits ausgeführt, ergeben sowohl Wortlaut wie Tendenz des Gesetzes vom 27. 12. 1927 klar, daß § 2 der östl. Städte- und Landgemeindeordnung und entsprechend auch alle anderen Städte- und Landgemeindeordnungen Preußens durch § 1 des neuen Gesetzes dahin abgeändert worden sind, daß grundsätzlich in allen Fällen Grenzveränderungen einer Stadt- oder Landgemeinde nur aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen dürfen. Die in der östl. Landgemeindeordnung aufgeführten Fälle des öffentlichen Interesses sind zweifellos durch § 1 mitgedeckt, der überhaupt bedeutungslos wäre, falls Stier-Somlo mit seiner Ansicht Recht hätte, daß die Bestimmungen der östlichen Landgemeindeordnung lediglich durch neue Gründe des öffentlichen Wohls für Einzelfälle erweitert wären.

---

[12]) Stier-Somlo a. a. O. S. 66.

Ob der § 1 des Gesetzes vom 27. 12. 1927 einen Verstoß gegen Art. 127 RV. und Art. 70 PrV. darstellt, wie Schellen es annimmt[13]) und auch Stier-Somlo[14]) für den Fall, daß die Entscheidung über das Vorhandensein des „öffentlichen Wohles" den maßgeblichen Stellen nach Belieben überlassen sei, hängt wieder von der grundsätzlichen Stellungnahme zu diesen Verfassungsbestimmungen ab. Wie an anderer Stelle dargelegt, erscheint die zwangsweise Eingemeindung einer ganzen Gemeinde nicht als verfassungswidrig. Sie muß nur durch Gesetz erfolgen, da sowohl die RV. wie die PrV. dieses, wenn auch mit verschiedenen Worten, fordern. Beide Art. überlassen aber der Gesetzgebung, wie die Eingemeindung im Einzelfall gesetzlich zu regeln und unter welchen Voraussetzungen sie zulässig ist. Wenn der Gesetzgeber nach dem bisherigen Rechtszustand in der Lage war, im Einzelfall dadurch, daß er die Form des Gesetzes wählte, den Widerstand der Beteiligten zu brechen, so ist er auch in der Lage, in einer allgemeinen Gesetzesvorschrift eine weitergehende Delegation der Befugnisse zur Vornahme von Eingemeindungsakten an staatliche Organe vorzunehmen.

X. Abschnitt.

Eingliederung und Zusammenschluß.

Einzugehen ist noch auf die Begriffe „Eingliederung und Zusammenschluß", wie sie im Gesetz vom 29. Juli 1929 über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets zur Anwendung gekommen und durch Erlaß des Ministers des Innern vom 29. 10. 1928 IV a I 2822[1]) einheitlich für zukünftige Veränderungen von Gemeindegrenzen im Sinne des Gesetzes vom 27. Dezember 1927 festgelegt sind.

Unter Eingliederung sind die Fälle zu verstehen, in denen eine Gemeinde unter Aufrechterhaltung ihrer Rechtspersönlichkeit Rechtsnachfolger der mit ihr vereinigten Gebietsteile wird. Zusammenschluß liegt in all den Fällen vor, in denen mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde mit eigener Rechtspersönlichkeit bei gleichzeitigem Untergang der Rechtspersönlichkeit der bisherigen Gemeinde vereinigt werden.

---

[13]) Schellen, Die Rechtsgültigkeit der neuen preußischen Eingemeindungsbestimmungen, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 18. Jahrg. 1928, S. 1992.

[14]) Stier-Somlo a. a. O. S. 66.

[1]) Min.Bl. i. V. S. 1055.

Bei der Eingliederung geht die eingegliederte Gemeinde unter, während die Gemeinde, in die eingegliedert wird, ihre bisherige Rechtspersönlichkeit behält und Rechtsnachfolger der aufgelösten Gemeinde wird.

Beim Zusammenschluß dagegen verlieren beide Gemeinwesen ihre Rechtspersönlichkeit an ein neues Gemeinwesen, womit denknotwendig eine Rechtsnachfolge verknüpft ist; letztere ist eine gesetzliche Gesamtrechtsnachfolge mit allen Rechten und Pflichten. Mit dem Untergang des Gemeinwesens, sei es durch Eingliederung oder Zusammenschluß, gehen auch seine Organe unter. Die körperschaftlichen Organe sind damit aufgelöst, die leitenden Amtspersonen verlieren ihre Amtsbefugnisse und ihre Vertretungsmacht. Für die Uebergangszeit werden Kommissare und Kommissionen zur Wahrung der Obliegenheiten der Gemeindeorgane durch den Regierungspräsidenten bestellt, die mit der ordnungsmäßigen Neuwahl zurücktreten.

Dagegen dehnt sich der Organismus des Gemeinwesens, dem ein anderes eingegliedert wird, auf dessen Gebietskörper aus, die körperschaftlichen Organe bedürfen keiner Zu- oder Neuwahl, die leitenden Amtspersonen behalten ihre Amtsbefugnisse und haben ohne weiteres Amtsgewalt und Verwaltungsbefugnis für das erweiterte Gebiet.

XI. Abschnitt.

Schlußbemerkungen.

Die zwangsweise Beseitigung einer Gemeinde und eines Gemeindeverbandes muß, abgesehen von dem Fall der Leistungsunfähigkeit, naturgemäß eine Maßnahme bleiben, die nur im äußersten Notfall und erst dann angewendet wird, wenn sorgfältig geprüft ist, daß die für die Eingemeindung sprechenden Gründe sich in keiner anderen Weise verwirklichen lassen. So richtig es unstreitig ist, daß durch unterlassene rechtzeitige Eingemeindungen kommunale Entwicklungsmöglichkeiten verpaßt werden können und auch verpaßt worden sind, größer erscheint heute die Gefahr, daß sie durch übertriebene, sachlich nicht gerechtfertigte großstädtische Eingemeindungen Schaden leiden.

Die häufig von Großstädten bei Eingemeindungsanträgen ins Feld geführten Notwendigkeiten, wie Beschaffung von Industrie-, Siedlungs- und Sportplatzgelände, Aufstellung von Fluchtlinien und

Bebauungsplänen für die nähere und weitere Umgebung des Stadtgebietes, Durchführung einheitlicher Entwässerungsanlagen, Erweiterung des Straßennetzes usw., rechtfertigen nicht immer die Beseitigung von blühenden, leistungsfähigen Gemeinden oft von geschichtlicher und kultureller Bedeutung. Jede Eingemeindung birgt eben in sich eine gewisse Schwierigkeit, denn sie ist doch immer die Beseitigung kommunalen Eigenlebens, und zwar um des kommunalen Fortschritts willen, mag es sich um eine Landgemeinde oder eine Stadt handeln, die aktiv oder passiv beteiligt ist.

Es ist daher genau zu prüfen, ob die von der Großstadt vorgebrachten Ziele und Aufgaben etwa auf Grund des Zweckverbandsgesetzes vom 19. 7. 1911[1]) verwirklicht werden können. Aufgaben des Zweckverbandes sind u. a. Aufstellung von Bebauungsplänen, gemeinsame Elektrizitäts- oder Wasserversorgung, Ent- und Bewässerungsanlagen, gemeinsamer Ausbau des Straßen- und Wegenetzes, Aufschluß von Baugelände[2]), also Aufgaben, mit denen die Eingemeindungen sehr häufig begründet werden.

Voraussetzung für die Bildung eines Zweckverbandes ist, daß es sich um die Verwirklichung gemeinsamer Ziele handelt, daß also die zu einem Zweckverband zusammengeschlossenen Gemeinden und Gemeindeverbände gemeinsame Interessen an der Durchführung der Zweckverbandsaufgaben haben. Hat nur die Großstadt Interesse daran, so kommt ein Zweckverband nicht in Frage. Die Zweckverbandsbildung setzt weiter voraus, daß die einzelnen Verbandsmitglieder so lebensfähig sind, daß die Erfüllung der ihnen sonst obliegenden, über die Zuständigkeit des Zweckverbandes hinausgehenden kommunalen Aufgaben gewährleistet ist.

Aber auch aus staatspolitischen Erwägungen ist die Prüfung der Frage, ob das Ziel im Wege der Zweckverbandsbildungen zu erreichen ist, von Bedeutung. Das Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets vom 29. Juli 1929 beseitigte z. B. 11 Landkreise, 26 Aemter mit 41 Gemeinden und 12 kreisangehörige Städte.[3]) Mit den Landkreisen schieden auch 11 Landräte, also 11 unmittelbare Staatsbeamte in leitender Stellung aus dem von der Ein- und Umgemeindung betroffenen Gebiet aus, wodurch der staatliche Einfluß in diesem Gebiet nicht unwesentlich eingeschränkt wurde. Der Landrat ist unmittelbarer Staatsbeamter und wird als solcher nach Maßgabe der verschiedenen Kreisordnungen vom Staatsministerium ernannt. Den Kreistagen ist nur ein Vorschlagsrecht eingeräumt, an welches das Staatsministerium aber nicht einmal gebunden ist.

---

[1]) Maull, Die Kreis- und Provinzialordnungen Preußens. Berlin 1928, S. 203.

[2]) Neuwiem. a. a. O. S. 59.

[3]) Schmidt-Ernsthausen, Das Rheinisch-Westfälische Eingemeindungsgesetz, RuPr.V.Bl. 1929, Bd. 50, S. 635.

Der Landrat führt als Organ der Staatsregierung die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise und leitet als Vorsitzender des Kreistages und des Kreisausschusses die Kommunalverwaltung desselben. Gerade in der Doppelstellung des Landrats liegt aber für die Staatsverwaltung die sichere Gewähr, daß er auch als Leiter der Kommunalverwaltung den Staatsinteressen nicht zuwiderhandeln und staatlichen Einflüssen und Anregungen eher zugänglich sein wird, als ein Oberbürgermeister, der nicht unmittelbar Staatsbeamter ist.

Was für den Landrat gilt, trifft auch im gewissen Maße für den Landbürgermeister und den früheren Amtmann, jetzigen „Bürgermeister" der Aemter zu. Er ist kein unmittelbarer Staatsbeamter, steht aber zu dem Landrat in einem disziplinaren Verhältnis. Aber auch verwaltungsmäßig ist die Amtsverwaltung mit der Kreisverwaltung auf das engste verknüpft, so daß der Landrat großen Einfluß sowohl auf den Bürgermeister als auch auf die Amtsverwaltung hat. Er ist also in der Lage, den staatlichen Einfluß bis in die einzelnen Gemeinden hineinzutragen.

Die Notwendigkeit der Eingemeindungen würde sich ferner unzweifelhaft erheblich vermindern, wenn überall da, wo kommunale Aufgaben und Bedürfnisse die Gemeindegrenzen überschreiten, mehr von der Möglichkeit zwischengemeindlicher Arbeit, die jeder Gemeinde ihre volle kommunale Selbständigkeit beläßt, Gebrauch gemacht würde. Im dichtbesiedelten rheinisch-westfälischen Industriegebiet zeigen die zwischengemeindlichen Zusammenschlüsse zur Beseitigung der Abwässer sowie zur Versorgung mit Wasser, Gas und Strom (Ruhrverband, Ruhrtalsperrenverein, Emscher-Genossenschaft u. a.), vor allem aber für die Aufgaben der Landesplanung, der Siedlung und des Straßenbaues, der Ruhrsiedlungsverband, wie große und schwierige interkommunale Probleme auch ohne Eingemeindung erfolgreich gelöst werden können. Es ist keine Frage, daß die stetig zunehmende Verflechtung benachbarter Gemeinden, namentlich in Industriegebieten, auch auf dem Gebiete der Kultur- und Verkehrspflege einen Ausbau dieser heute erst zaghaft begonnenen zwischengemeindlichen Arbeit fordert. Bei finanzieller Leistungsunfähigkeit und starker baulicher Zusammenwachsung wird allerdings die Eingemeindung als letzte Lösung auch künftig nicht zu umgehen sein.

Das neue Umgemeindungsgesetz für das rheinisch-westfälische Industriegebiet trägt dieser Erkenntnis dadurch Rechnung, daß es einer Reihe benachbarter Gemeinden bzw. Gemeindeverbände — Großstädte, Mittelstädte und ein Landkreis — zu insgesamt sechs „Arbeitsgemeinschaften" zusammenfaßt „zur Förderung zwischengemeindlicher Zusammenarbeit."[4]) Bei der Umschreibung der Zusammensetzung und der Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft ist

[4]) § 61 des Neugliederungsgesetzes.

der Landtag allerdings wesentlich über den Regierungsentwurf hinausgegangen, der im wesentlichen nur das Gebiet der Arbeitsgemeinschaften abstecken und alles weitere der Initiative der Sebstverwaltungskörper überlassen wollte. Die Arbeitsgemeinschaften sind im Gesetz ausdrücklich als Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet. Der Arbeitsausschuß setzt sich zusammen aus Vertretern des Gemeindevorstandes und der Stadtverordnetenversammlungen und angeschlossenen Gemeinwesen. Das Nähere bestimmt eine Satzung, die der Ausschuß beschließt und die der Bestätigung der Aufsichtsbehörde bedarf. Auch hier wird die Zukunft die praktische Bewährung zu erweisen haben, ob die Arbeitsgemeinschaften zur sachgemäßen Durchführung zwischengemeindlicher Aufgaben geeignet sind und künftig Eingemeindungen überflüssig machen, oder aber, ob sie als Vorstufen und Vorarbeiten künftiger Eingemeindungen sich erweisen.

Es ergibt sich also sehr wohl die Möglichkeit, in Einzelfällen das Eigenleben der Gemeinden zu erhalten, ohne die für eine Eingemeindung sprechenden, im Staats- und Kommunalinteresse notwendigen Aufgaben zu vernachlässigen. Die Zwangseingemeindung darf daher erst im äußersten Notfalle Platz greifen, wenn beide Gesichtspunkte hinreichend geprüft sind.

Die allgemeine Erkenntnis der Nachteile großstädtischer Eingemeindungen, die zumeist in der verfassungsmäßigen Zentralisation der Großstadt ihren Grund haben, hat auch zur Erörterung der Frage geführt, wie die Lahmlegung der Selbstverwaltung in den Vororten zu vermeiden und wie den Außenbezirken der Großstädte auf verfassungsmäßigem Wege die Möglichkeit stärkerer kommunaler Betätigung im Rahmen der Großstadt zu gewähren sei. Die hier angestrebte örtliche Dekonzentration ist — abgesehen von der unter besonderen Voraussetzungen zu betrachtenden Dekonzentration der Stadt Berlin — erstmalig praktisch verwirklicht worden in dem Gesetz vom 29. 3. 1928 über die Erweiterung der Stadt Frankfurt a. M. hinsichtlich der alten Stadt Höchst, der im Rahmen der Frankfurter Zentralverwaltung eine gewisse, lokale Selbständigkeit belassen ist. Ob sich die Dekonzentration, deren Kernpunkt darin besteht, daß eine Reihe zumeist lokaler Aufgaben von dem Bezirksamt Höchst verwaltet wird, dem eine örtliche Bezirksdeputation (Bezirksverwaltung) zur Seite steht — zunächst auf 15 Jahre befristet —, bewährt, ob sie eine Dauereinrichtung wird, oder aber nur die Ueberleitung des noch starken örtlichen kommunalen Eigenlebens in die Stadt Frankfurt bedeutet, steht dahin. Das Einführungsgesetz zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes hat nun für alle Großstädte — unabhängig von Eingemeindungen — die Möglichkeit einer erweiterten Verwaltungsdekonzentration geschaffen.[5]) Von einem Zwang zur Dekonzentration hat das Gesetz

[5]) vgl. vorher S. 57 der Arbeit.

also ebenso abgesehen, wie von einer ins Einzelne gehenden Regelung und sich auf die Gewährung der rechtlichen Möglichkeiten beschränkt. Sache der Großstädte, insbesondere der unorganisch durch Eingemeindungen gewachsenen, wird es nun sein, durch entsprechende Bestimmungen ihren Außenbezirken die Möglichkeit regerer Mitarbeit an der kommunalen Selbstverwaltung zu geben. Ob dadurch auf die Dauer kommunales Leben in den eingemeindeten Vororten unserer Großstädte erhalten oder wiedergeweckt werden kann, muß die Zukunft lehren.

Solange es kommunale Grenzen, die kommunales Leben bergen, gibt, wird es auch kommunale Grenzprobleme und Eingemeindungsfragen geben. Entscheidend für ihre Lösung sind niemals noch so schöne Formeln, sondern der Geist, in dem sie angefaßt werden. Solange dieser noch an die Zukunft einer lebendigen, örtlichen Selbstverwaltung glaubt, ist der Weg, der zu gehen ist, und der zugleich dem öffentlichen Wohle dient, klar vorgezeichnet. Er ist: die richtige Abgrenzung zu finden zwischen den Forderungen kommunalen Fortschritts und berechtigten kommunalen Selbsterhaltungstriebs, wobei die Vertiefung zwischengemeindlicher kommunaler Arbeit ein wichtiges Wort mitzusprechen hat.

Lebenslauf.

Als Sohn des jetzigen Kreisausschußdirektors i. R. Julius Secherling bin ich am 8. 3. 1907 in Hagen i. W. geboren und in der evangelischen Religion getauft. Nach vierjährigem Besuch der Volksschule ging ich auf das Städtische Realgymnasium und Gymnasium in Hagen über, welches ich Ostern 1927 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Zu Beginn meines juristischen Studiums wandte ich mich nach Marburg, wo ich 4 Semester studierte. Die nächsten beiden Semester weilte ich in Berlin, während ich den Rest meiner Studienzeit in Münster verbrachte, von wo aus ich am 20. Juli 1932 beim Oberlandesgericht in Hamm die erste juristische Staatsprüfung bestand. Die mündliche Doktorprüfung legte ich am 27. Mai 1933 ab. Augenblicklich bin ich beim Landgericht in Hagen zur Ausbildung beschäftigt.

Julius Secherling.